

방송채널사용사업자의 채널제공 규제방안 연구



이 보고서는 2008년 방송통신위원회 조사연구지원사업의 연구 결과로서
보고서의 내용은 연구자의 견해이며, 방송통신위원회의 공식 입장과
다를 수 있습니다.

제 출 문

방송통신위원회 위원장 귀하

이 보고서를 방송통신위원회가 지원하여 수행한 ‘방송채널사용 사업자의 채널제공규제방안 연구’의 최종보고서로 제출합니다.

2008년 12월

주관연구기관 : 고려대학교
책 임 연 구 원 : 이 황(고려대학교)
공 동 연 구 원 : 최용제(한국외국어대학교)
전범수(한양대학교)
연 구 보 조 원 : 최지필(고려대학교)
김용중(고려대학교)

목 차

요약

I 서 론

- 1. 연구의 배경과 목적 7
- 2. 연구의 범위와 방법 8

II 유료방송 시장 현황 및 쟁점

- 1. 유료방송시장 현황 12
- 2. PP 매출 구조 19
- 3. MPP 시장 구조 26
- 4. MSP 수직결합 시장 구조 28
- 5. 플랫폼별 PP 송출 현황 33
- 6. 신규 플랫폼(IPTV) 진출현황 40
- 7. 소결 42

III 방송프로그램 수급관련문제와 프로그램 접근규칙의 필요성 여부

- 1. 기존 유료방송시장에서의 방송프로그램 수급관련문제 44
 - 가. 콘텐츠 거래상 문제 사례 및 유형과 부당성 여부 평가 44
 - 1) 플랫폼사업자의 콘텐츠 조달상 문제 사례 및 유형 44
 - 가) 문제 사례 44
 - (1) 지상파사업자의 플랫폼사업자에 대한 재송신 거부 45
 - (가) 위성방송사업자의 지상파 재송신 사건 45
 - (나) 위성DMB의 지상파 재송신 사건 47

| | |
|----------------------------------------------------------------------------------|----|
| (다) 케이블사업자들의 지상파 디지털방송 재송신 사건 | 50 |
| (2) 케이블 방송채널사용사업자들의 다른 플랫폼사업자에 대한 송출거부 | 51 |
| (가) 온미디어와 씨제이미디어의 스카이라이프 송출중단 사건 | 51 |
| (나) 씨제이미디어의 스카이라이프에 대한 tvN 송출중단 사건 | 53 |
| (다) 씨넥서스, ABO의 스카이라이프 송출 중단 사건 | 55 |
| (3) 동일 플랫폼 내에서 방송채널사용사업자의 송출 거부 | 57 |
| (가) 공정거래위원회 2002.12.30 의결 제2002-216호, (주)온미디어의 거래상지위남용행위 및 거래거절행위에 대한 건 | 57 |
| (나) 온미디어의 씨제이 케이블넷 송출중단 사건 | 58 |
| 나) 각 유형의 부당성 여부 평가 | 59 |
| (1) 개괄적 평가 | 59 |
| (가) 지상파방송 재전송 사건들에 대한 평가 | 59 |
| (나) 케이블 방송채널사용사업자들의 플랫폼사업자에 대한 송출거부 사건들에 대한 평가 | 61 |
| ① 송출거부 사건들의 발생 배경 | 61 |
| ② 송출거부 사건들의 유형 및 평가 | 62 |
| (2) 공정거래법상 부당성 여부 | 63 |
| (가) 거래거절행위의 위법성 유형 및 판단기준 | 63 |
| (나) 송출거부 사건들의 유형 및 불공정거래행위 여부 | 67 |
| 나. 방송프로그램 수급관련 문제의 발생원인 | 70 |
| 1) MSP의 시장지배력 남용 가능성 | 70 |
| 2) 신규매체의 진입방해를 위한 (M)SO간 담합 내지 의식적 병행행위 | 75 |
| 3) (M)PP들의 전략적 행위 가능성 | 78 |
| 4) 원인의 종합분석 | 81 |
| 다. 방송프로그램 수급관련 문제가 방송시장의 구조 및 성과에 대하여 미치는 영향 | 83 |
| 2. IPTV 도입에 따른 유료방송시장의 상황변화 | 85 |
| 가. IPTV 서비스 도입과정에서의 방송프로그램 수급관련 문제 | 85 |
| 나. IPTV 도입에 따른 유료방송시장의 경쟁상황 전망 | 88 |
| 1) IPTV의 성공적 정착 가능성 | 88 |
| 2) 경쟁적 시장구조 형성 가능성 | 92 |
| 3. 소결 | 93 |

IV

콘텐츠 제공 관련 규제에 대한 해외 사례 분석

| | |
|-------------|----|
| 1. 미국 | 97 |
|-------------|----|

| | |
|------------------------------|-----|
| 가. 프로그램 접근규칙의 제정 이전 | 97 |
| 나. 프로그램 접근규칙의 제정 | 100 |
| 다. 프로그램 접근규칙의 연장 | 102 |
| 1) 시장분석 | 102 |
| 2) 프로그램 공급업자들의 차별적 대우의 능력 변화 | 104 |
| 3) 배타적 거래의 유인 | 106 |
| 4) 독점적 프로그램 공급의 합리성 | 107 |
| 5) 프로그램 접근규칙의 적용 사업자 범위 | 109 |
| 6) 프로그램 접근규칙 적용 대상 프로그램의 범위 | 109 |
| 7) 다양성 | 110 |
| 8) 프로그램 접근규칙의 적용사례 | 110 |
| 라. 프로그램 접근규칙의 재연장 | 111 |
| 마. IPTV 현황 | 115 |
| 바. 시사점 | 116 |
| 2. 유럽 | 117 |
| 가. 보편적 접근권 | 117 |
| 나. 시사점 | 118 |

V

(M)PP의 콘텐츠 공급에 대한 사전규제 도입의 타당성 평가

| | |
|----------------------------------------|-----|
| 1. 프로그램 접근규칙의 도입 주장의 개요 | 120 |
| 2. 프로그램 접근규칙의 도입의 타당성 여부 | 121 |
| 가. 사전규제 도입의 원칙 | 121 |
| 나. 국내 유료방송시장에서 콘텐츠 거래상 문제 여부 | 123 |
| 다. 미국과 비교할 때 우리나라의 프로그램 접근규칙 도입 필요성 여부 | 124 |
| 라. IPTV 도입의 영향 | 128 |
| 마. 미국과 우리나라에서의 IPTV의 존재의미상 차이점 | 129 |
| 바. 프로그램 접근규칙의 도입 필요성에 대한 종합 평가 | 132 |

VI

경쟁적 시장구조의 정착 실패시 프로그램 접근규칙 도입방안

| | |
|-------------|-----|
| 1. 도입의 기본원칙 | 134 |
|-------------|-----|

| | |
|--------------------------------------------|-----|
| 2. 관련시장 확정 문제 | 134 |
| 3. 프로그램 접근규칙의 적용범위 | 136 |
| 4. 프로그램 접근규칙의 규정형식과 내용 | 139 |
| 5. 관련 절차 | 142 |
| 가. 프로그램의 제공방법 및 절차 | 142 |
| 나. 대체적 분쟁해결방법(ADR)을 통한 콘텐츠거래 관련 분쟁해결 | 144 |
| 1) 개관 | 144 |
| 2) 방송통신위원회의 알선 | 145 |
| 3) 방송통신위원회의 조정 | 145 |
| 4) 방송통신위원회의 중재 | 149 |
| 5) 방송통신위원회의 재정 | 150 |
| 6. 프로그램 접근규칙의 적용기간 | 153 |
| 7. 프로그램 접근규칙의 실효성 확보수단 | 153 |
| 가. 방송통신위원회가 정하는 거래조건 등에 불복할 경우의 조치 | 153 |
| 나. 금지규정 | 156 |
| 다. 이행강제금 | 157 |
| 8. 프로그램 접근규칙 도입의 기대효과 | 158 |
| 가. 개관 | 158 |
| 나. 플랫폼 사업자 | 159 |
| 다. 프로그램 제공자 | 161 |
| 라. 시청자 | 162 |

VII **결 론**

VIII **프로그램 접근규칙을 반영한 방송법 개정(안)**

IX **프로그램 접근규칙 고시(안)**

표 목 차

| | |
|--------------------------------------------------|-----|
| <표 1> 유료방송 가입가구수 현황 | 14 |
| <표 2> 유료방송 시장별 매출 구조 | 17 |
| <표 3> 지상파TV와 케이블TV의 시청률 추세 | 18 |
| <표 4> PP 재무 및 손익 현황 (단위: 억 원) | 20 |
| <표 5> PP 당기순이익 | 20 |
| <표 6> PP 이익잉여금 | 21 |
| <표 7> PP 외주제작 현황 | 22 |
| <표 8> PP 국내 프로그램 판매 및 구매 현황 | 23 |
| <표 9> PP 프로그램 수출입 현황 | 24 |
| <표 10> 채널상품(티어)별 현황 (2004년 기준) | 25 |
| <표 11> 주요 MPP 현황 | 28 |
| <표 12> PP들의 SO 소유 구조 현황 | 29 |
| <표 13> 지상파 방송 사업자의 PP 소유 구조 | 32 |
| <표 14> 플랫폼별 전송 채널수 | 34 |
| <표 15> 주요 방송채널사용사업자 채널 송출 현황 | 35 |
| <표 16> 케이블TV 독점 방송채널사용사업자 채널 송출 현황 | 37 |
| <표 17> 위성방송 독점 방송채널사용사업자 채널 송출 현황 | 39 |
| <표 18> 지상파 재송신 사건 진행과정 | 50 |
| <표 19> 케이블 재송신 사건 진행과정 | 56 |
| <표 20> 표 기존 방송사업자들의 전략적 진입장벽 형성 사례 | 76 |
| <표 21> MVPD 가입자 중 케이블 가입자의 비율 | 103 |
| <표 22> 기타 MVPD 사업자들의 가입자 비교: 1994 vs. 2001 | 103 |
| <표 23> 수직적 결합 PP의 현황 비교: 1994 vs. 2001 | 104 |
| <표 24> 수직적 결합 지역 PP의 현황 비교: 1998 vs. 2001 | 104 |
| <표 25> 미국 MVPD 시장의 경쟁 진전 현황 | 113 |

그림 목 차

| | |
|-------------------------------------------------|-----|
| <그림 1> 국내 IPTV 사업자별 가입자수 추이 | 41 |
| <그림 2> 국내 IPTV 가입자수 성장률 추이 | 42 |
| <그림 3> 프로그램 투자액과 총수입의 관계 | 80 |
| <그림 4> 초고속 인터넷서비스 가입자 현황 | 90 |
| <그림 5> 방송법시행에 관한 방송통신위원회 규칙 제15조에 따른 조정절차 | 147 |

요 약 문

1. 연구배경 및 필요성

현재 우리나라 유료방송시장은 케이블방송의 독점이 심화되고 방송플랫폼 간 경쟁이 미흡하다고 평가된다. 그러한 상황에서 콘텐츠 수급과정에서는 다양한 분쟁이 발생하고 있다. 이에 따라 콘텐츠 수급 과정상 분쟁의 소지를 제거함으로써 신규플랫폼 사업자들의 원활한 시장진입을 도모하고 이를 통해 유료방송시장의 경쟁을 촉진시키며 궁극적으로는 소비자 후생을 증가시키고 시청자들의 시청권을 보장하기 위한 방안으로서, 기존의 다수 연구보고서는 프로그램 접근규칙과 같은 사전규제방안의 도입을 주장하고 있다. 그러나 최근 IPTV가 도입되는 등 유료방송시장의 구조가 재편되고 있는 상황이므로, 그와 관련하여 유료방송시장에 대한 프로그램 접근규칙의 도입 필요성 여부와 도입시기 등을 근본적으로 재검토하고 만일 필요하다 판단되면 구체적 도입방안을 마련할 시기가 되었다.

2. 연구목표

본 연구는 유료방송시장에 대한 플랫폼 사업자의 신규진입을 촉진하여 경쟁적 시장구조를 형성하고 자유롭고 공정한 콘텐츠 수급여건을 조성할 수 있는 기반을 마련하기 위한 수단으로서, 프로그램 접근규칙의 도입 필요성 여부를 중심으로 검토하였다.

3. 주요 연구내용

제2장 유료방송 시장 현황 및 쟁점 부분에서는 방송프로그램 수급 문제를 논의하기 위한 전제로 유료방송시장의 현황을 알아보았다. 즉, PP의 매출구조, MPP 시장구조, MSP의 수직결합 시장구조, 플랫폼별 PP 송출 현황, 신규플랫폼(IPTV) 진출현황을 살펴보았다. 이를 정리하면, 현재 국내 유료방송

시장의 약 85%는 케이블방송이 차지하고 있을 뿐 아니라 PP들의 매출구조에서 수신료 수입보다는 광고비 비중이 크기 때문에, 시청자에 대한 접근성이 높은 케이블방송에 대한 PP들의 의존도가 높은 편이다. 유료방송시장에서 인기채널들은 대부분 케이블 MPP 사업자와 지상파 TV 계열 MPP 사업자가 보유하고 있으며, 케이블 MPP들은 자체 제작보다 해외 프로그램에 의존하고 있고, 지상파TV 계열 MPP들은 기존 지상파 TV 프로그램을 반복 편성하거나 재활용하는 빈도가 높다. 국내 유료방송 시장에서 MSP들이 차지하는 비중이 갈수록 높아지고는 있으나 그 정도는 시장지배력을 갖는다고 평가될 수 있는 단계는 아니라고 보인다. 주요 방송채널사용사업자의 플랫폼별 채널 송출 현황을 살펴보면 인기 채널들 대부분은 케이블TV SO에는 송출되지만 위성방송 플랫폼에는 일부 채널들이 송출되지 않는 것으로 나타났다. 한편 최근 이러한 유료방송시장 상황에서 IPTV가 상용서비스를 개시하면서 가입자와 콘텐츠 확보에 노력을 기울이고 있다.

제3장 방송프로그램 유통시장에서의 방송프로그램 수급관련 문제와 그 영향 부분에서는 기존 유료방송시장에서의 방송프로그램 수급관련 문제를 분석하기 위하여 플랫폼 사업자의 콘텐츠 조달과정에서의 문제 사례 및 그 유형을 분석·평가하였다. 종래 방송프로그램 수급 문제의 발생 원인으로 지적되어 왔던 MSP의 시장지배력 남용가능성과 MSO들의 담합가능성, PP들의 이윤극대화를 위한 전략적 행위의 가능성에 대해 각각 검토하고 종합적으로 평가하였으나, 이 중 어느 것도 결정적으로 위법 내지 부당하다거나 현재의 케이블방송의 독점적 시장구조에 대한 결정적 원인이라고는 하기 어려운 것으로 나타났다. 그러나 그와는 별도로 현재의 독점화된 시장구조는 부정적인 시장성과를 낳을 수 있으므로 시장구조적 관점에서는 미국의 프로그램 접근규칙과 같은 사전적 규제가 필요하다고 판단될 여지가 있다. 그런데 최근 IPTV 상용서비스가 제공되기 시작하면서, 비록 아직 그 성공여부를 단언할 수는 없다 하더라도 조만간 IPTV 서비스가 성공적으로 도입된다고 가정할 경우 프로그램 접근규칙과 같은 사전규제의 도입 없이도 시장구조가 개선될 가능성이 있다는 점을 지적하였다.

제4장 콘텐츠제공 관련 규제에 대한 해외 사례에서는 주요 외국의 프로그램 접근규칙 도입배경 및 경과 등을 검토하고 있다. 미국과 유럽의 주요 국가들은 대부분 핵심 콘텐츠에 대한 접근을 제도적으로 보장하고는 있으나, 그 목적과 내용, 그리고 범위 면에서 상당한 차이가 있다. 미국은 수직통합된 MSP들의 시장독점을 완화시키기 위하여 도입하고 2002년까지 지속할 것으로 예정되었던 프로그램 접근규칙을 2007년까지 연장하기로 결정하면서 다채널 비디오 프로그램 배급시장에서의 경쟁이 활성화되기 위해서는 아직도 프로그램 접근규칙이 필요하다는 입장을 표명하였다. 비록 위성방송의 가입자수가 급격히 증가하면서 기존 유료방송 시장에서 독점적 위치에 있었던 케이블방송의 지위를 위협하고 있으나, 아직은 다채널 비디오 프로그램 배급시장이 프로그램 접근규칙을 폐지할 정도의 유효경쟁 체제를 구축하지는 못하고 있음을 인정한 것이라 할 수 있다. 한편 미국에서도 2006년부터 IPTV서비스가 이루어지고 있지만 아직 브로드밴드 기반의 부족이나 규제로 인해 케이블방송에 경쟁압력을 가할 수 있을 정도로 성장하지 못하고 있다. 유럽 주요 국가들의 경우는 미국과 같은 유형의 프로그램 접근규칙은 갖고 있지 않다. 그러나 국가적으로 중요한 이벤트나 스포츠 경기에 대한 국민들의 접근권을 보장한다는 목적과 함께, 그에 대한 접근이 봉쇄될 경우 신규 플랫폼 사업자들의 진입유인이 저하될 것이고 이는 다채널 유료방송서비스 시장뿐만 아니라 브로드밴드 시장에서의 설비기반 경쟁이 위축될 것을 우려하여 국민적 관심사가 되는 핵심적 콘텐츠에 대한 접근을 제도화하고 있다.

제5장 (MPP)의 콘텐츠 공급에 대한 사전규제 도입의 타당성 평가에서는 먼저 경쟁적 시장구조의 형성과 유지 및 그에 따른 소비자 후생의 극대화가 유료방송시장에서의 최대의 정책목표라고 전제하였다. 그에 따라 현재 유료방송시장의 현황 및 IPTV 도입에 따른 향후 시장구조 변화의 전망과 미국 유료방송시장과 우리나라 유료방송시장의 근본적인 차이점 등을 고려해 볼 때, IPTV의 성공적 시장진입 가능성이 높게 예상되는 현 시점에서 강력한 사전규제수단인 프로그램 접근규칙의 도입이 필요한지 여부를 검토하였고, 그 결과는 부정적이었다. 다만 IPTV의 도입에도 불구하고 경쟁적인 시장구조가 정착하는데 실패하였다고 판단될 경우에는 프로그램 접근규칙의 도입이

필요할 수 있다고 보았다. 따라서 이러한 경우에 즉시 활용하고 부분적인 사전예방효과를 거두기 위해 구체적인 프로그램 접근규칙을 마련하였다.

제6장 프로그램 접근규칙 도입방안에 대한 논의에서는 먼저 도입의 기본원칙을 정하고, 규제 대상 정하기 위해 방송플랫폼 관련시장을 확정하였고, 프로그램 접근규칙의 적용범위와 내용, 관련 절차, 적용기간, 실효성 확보수단에 대한 입법론을 제시하고 마지막으로 프로그램 접근규칙 도입의 기대효과에 대해 논하였다.

제7장 결론에서는 이상의 연구결과를 바탕으로 새로운 변화를 맞고 있는 국내 유료방송시장에서 방송채널사용사업자의 채널제공행위를 규제하는데 대한 정책적 시사점을 도출해내었다.

4. 연구결론

본 연구에서는 현재 우리나라의 유료방송시장에서 심각한 프로그램 수급문제가 발생하고 있으며, 그러한 수급문제가 시장 구조와 성과에 부정적인 영향을 미치고 있다는 종래의 주장을 재검토하였다. 그 결과 미국에서는 수직 결합된 MSP의 막강한 시장지배력을 바탕으로 한 위법행위의 가능성이 매우 높지만, 상대적으로 MSP의 수나 규모가 작은 우리나라에서는 그와 동일하게 보기 어려운 측면이 있으며, MSO들 간의 담합이나 시장지배적 지위 남용행위 등은 그 위법성에 대한 명백한 증거나 이론적 근거가 부족하다고 진단하였다. 그리고 국내연구에서 거론된 PP들의 불공정거래행위 역시 반드시 위법한 행위라고 단언하기 어렵다고 판단하였다.

본 연구에서는 그럼에도 불구하고 기존의 독점화된 유료방송시장 구조를 개선한다는 차원에서 프로그램 접근규칙과 같은 강력한 사전적 규제의 도입 필요할 수 있다는 점을 완전히 배제하지는 않았다. 즉, 만일 IPTV가 시장진입에 성공한다면 케이블방송과의 복점체제 속에서 나름의 경쟁구도가 형성될 수 있을 것이고, 이 경우 위성방송은 틈새시장 사업자로 자리매김하여 생존

함으로써 제한적이나마 경쟁압력을 가할 수 있을 것이기 때문에 프로그램 접근규칙 제정을 통한 신규플랫폼 사업자 지원은 불필요한 정부개입이 될 가능성이 크고 기존 방송사업자들과 콘텐츠사업자들의 저항이 클 것으로 예상된다. 반면 IPTV가 시장진입에 실패하여 종전의 시장상황이 반복될 경우에는 프로그램 접근규칙 도입이 설득력을 가질 수 있다고 보았다. 결국 IPTV의 시장진입 성공 여부가 불확실한 현 상황에서 프로그램 접근규칙의 도입은 시기상조라고 판단된다. 따라서 본 연구에서는 향후 2-3년간 IPTV의 시장진입 과정을 지켜본 다음 프로그램 접근규칙의 도입 여부를 논하는 것이 바람직하다는 결론을 제시하였다.

다만 당장 프로그램 접근규칙을 도입하지 않는다 하더라도 미리 그 도입방안을 마련하고 공표해둔다면 그것 자체로 어느 정도 기존 사업자들이 신규플랫폼사업자의 진입을 방해하려는 전략을 구사하는 것을 억지하는 효과가 있을 수 있고 경쟁적인 시장구조가 정착하는데 실패하였다고 판단될 경우 즉시 활용할 수 있는 규제방안을 미리 마련해둘 필요가 있음을 감안하여, 필요시 사용할 수 있는 구체적인 프로그램 접근규칙의 도입방안을 제시하였다.

I. 서론

1. 연구의 배경과 목적

현재 우리나라 유료방송시장은 케이블방송의 독점이 심화되고 방송플랫폼 간 경쟁이 활발하게 이루어지고 있지 않다. 더욱이 콘텐츠 수급과정에서는 다양한 분쟁이 발생하고 있다. 1995년 케이블방송의 출범 이후 위성방송(2002), 위성/지상파 DMB(2005) 등 신규 매체가 시장에 진입하여 외견상 방송의 다매체화가 진전된 것으로 보이지만 위성방송과 위성DMB는 지상파 재전송 문제와 MSP들의 인기 프로그램에 대한 배타적 거래 등 어려움 때문에 케이블방송에 대한 유력한 경쟁사업자로 성장하는데 실패하였다고 평가되고 있다. 미국에서는 과거 수직적으로 결합된 MSP들이 막강한 시장지배력을 바탕으로 경쟁사업자에 대한 수직적 봉쇄전략을 펼쳐 배타적인 프로그램 거래를 행함에 따라 위성방송사업자들이 경쟁에 필수적인 요소인 콘텐츠를 확보하지 못하여 어려움을 겪어 왔다. 이러한 문제를 해결하기 위하여 1992년 프로그램 접근규칙이 도입 되었으며 그로 인해 유료방송시장의 경쟁상황이 상당히 개선되었다고 평가되고 있다. 우리나라에서도 미국에서의 이러한 성과를 국내에도 반영하여야 한다는 주장이 많았다. 위성방송과 위성 DMB에 대한 지상파 재전송거부나 국내 최대 MPP인 온미디어와 씨제이미디어가 위성방송에 대해 재계약을 회피하거나 채널 공급을 중단하는 등 배타적 프로그램 거래행위를 행한 것을 계기로 국내에서도 콘텐츠 수급 불균형 문제를 해결하고 신규플랫폼 사업자들의 원활한 시장진입을 통해 유료방송시장에 경쟁을 도입하여 소비자 후생을 증가시키고 시청자들의 시청권을 보장하기 위한 방안으로서 프로그램 접근규칙의 도입이 주장되고 있다.

방송채널사용사업자의 채널 제공 규제방안에 대한 본 연구는 유료방송시장에 대한 신규 플랫폼 사업자의 진입을 촉진하고 자유롭고 공정한 경쟁환경이 조성되도록 하기 위하여 플랫폼 사업자와 PP간에 콘텐츠의 배타적 거래행위로 인한 방송시장구조의 왜곡 및 소비자 후생 저하를 방지할 수 있는 사전규제수단으로 프로그램 접근규칙의 도입이 적절한지 여부를 검토하는 것이 목

적이다. 이를 위해 국내 유료방송시장의 현황, 우리나라의 콘텐츠 공급문제가 발생하는 원인 및 IPTV의 도입에 따른 상황변화의 가능성을 살펴본 다음, 이미 프로그램 접근규칙을 도입하여 시행하고 있는 미국과의 비교를 통해 프로그램 접근규칙의 도입 필요성을 검토하고, 이를 바탕으로 정책적 시사점을 제공할 것이다.

본 연구는 IPTV의 도입 여부가 불확실하였기 때문에 케이블 방송의 독점적 지위가 지속된다는 가정 하에 작성된 기존 연구들과 달리, IPTV의 성공적 시장진입의 가능성이 상당히 높아진 시점에서 작성되었다는 점에서 기존의 연구들과 차별화되며, 시장구조가 성과에 영향을 미친다는 점을 고려할 때 상황변화에 걸맞는 새로운 정책방향을 제시할 수 있을 것으로 기대된다.

2. 연구의 범위와 방법

제2장 유료방송 시장 현황 및 쟁점 부분에서는 방송프로그램 공급 문제를 논의하기 위한 전제로 PP의 매출구조, MPP 시장구조, MSP의 수직결합 시장구조, 플랫폼별 PP 송출 현황, 신규플랫폼(IPTV) 진출현황을 살펴보았다. 현재 국내 유료방송시장의 약 85%는 케이블방송이 차지하고 있으며, PP들의 매출구조에서 수신료 수입보다는 광고비 비중이 크기 때문에 시청자에 대한 접근성이 높은 케이블방송에 대한 PP들의 의존도가 높은 편이다. 유료방송시장에서 인기채널들은 대부분 케이블 MPP 사업자와 지상파 TV 계열 MPP 사업자가 보유하고 있으며, 케이블 MPP들은 자체 제작보다 해외 프로그램에 의존하고 있고, 지상파TV 계열 MPP들은 기존 지상파 TV 프로그램을 반복 편성하거나 재활용하는 빈도가 높다. 그리고 국내 유료방송 시장에서 MSP들이 차지하는 비중이 갈수록 높아지고 있으며, 지상파 계열 PP를 일종의 수직결합 사업자로 볼 경우 이러한 추세는 보다 명확히 나타난다고 평가할 수 있다. 주요 방송채널사용사업자의 플랫폼별 채널 송출 현황을 살펴보면 인기 채널들 대부분은 케이블TV SO에는 송출되지만 위성방송 플랫폼에는 일부 채널들이 송출되지 않는 것으로 나타났다. 한편 최근 이러한 유료방송시장 상황에서 IPTV가 상용서비스를 개시하면서 가입자와 콘텐츠 확보에 노력을

기울이고 있다.

제3장 방송프로그램 유통시장에서의 방송프로그램 수급관련 문제와 그 영향 부분에서는 기존 유료방송시장에서의 방송프로그램 수급관련 문제를 분석하기 위하여 플랫폼 사업자의 콘텐츠 조달과정에서의 문제 사례 및 그 유형을 분석·평가하였다. 그리고 종래 불공정거래행위라고 지적된 행위들이 실제로 위법 내지 부당한지 여부를 재평가해 보았으며, 콘텐츠 수급문제가 유료방송시장의 구조와 성과에 어떠한 영향을 미치는지 여부에 대해 검토하였다. 그리고 방송프로그램 수급 문제의 발생 원인으로 종래 지적되어 왔던 MSP의 시장지배력 남용가능성과 MSO들의 담합가능성, PP들의 이윤극대화를 위한 전략적 행위의 가능성에 대해 각각 검토하고 종합적으로 평가하였다. 그 결과, 그 중 어느 것도 결정적으로 위법 내지 부당하다거나 현재의 케이블방송의 독점적 시장구조에 대한 결정적 원인이라고 하기는 어려운 것으로 판단되었다. 그럼에도 불구하고 그와는 별도로 현재의 독점화된 시장구조는 부정적인 시장성과를 낳을 수 있으므로 미국의 프로그램 접근규칙과 같은 사전적 규제가 필요하다고 판단될 여지가 있다. 그런데 최근 IPTV 상용서비스가 제공되기 시작하면서, 비록 아직 그 성공여부는 단언할 수 없다 하더라도 만약 IPTV 서비스가 성공적으로 도입될 경우 프로그램 접근규칙과 같은 사전규제의 도입 없이도 시장구조가 개선될 가능성이 있다는 점을 지적하였다.

제4장 콘텐츠제공 관련 규제에 대한 해외 사례에서는 주요 외국의 프로그램 접근규칙의 도입배경 및 경과 등을 검토하였다. 미국과 유럽의 주요 국가들에서는 핵심적 콘텐츠에 대한 접근을 제도적으로 보장하고는 있으나, 그 목적과 내용 그리고 범위 면에서는 상당한 차이가 있다. 미국은 수직통합된 MSP들의 시장독점을 완화시키기 위하여 도입하였고 2002년까지 유효할 것으로 보였던 프로그램 접근규칙을 2007년까지 연장하기로 결정하면서 다채널 비디오 프로그램 배급시장에서의 경쟁이 활성화되기 위해서는 아직도 프로그램 접근규칙이 필요하다는 입장을 표명하였다. 비록 위성방송의 가입자 수가 급격히 증가하면서 기존 유료방송 시장에서 독점적 위치에 있었던 케이블의

지위를 위협하고 있으나, 아직은 다채널 비디오 프로그램 배급시장이 프로그램 접근규칙을 없앨 정도의 유효경쟁 체제를 구축하지는 못하고 있음을 인정할 것이라 할 수 있다. 한편 미국에서도 2006년부터 IPTV서비스가 이루어지고 있지만 아직 브로드밴드 기반의 부족이나 규제로 인해 케이블방송에 경쟁압력을 가할 수 있을 정도로 성장하지 못하고 있다. 유럽 주요 국가들의 경우는 미국과 같은 유형의 프로그램 접근규칙은 갖고 있지 않다. 그러나 국가적으로 중요한 이벤트나 스포츠 경기에 대한 국민들의 접근권을 보장한다는 목적과 함께, 그에 대한 접근이 봉쇄될 경우 신규 플랫폼 사업자들의 진입유인이 저하될 것이고 이는 다채널 유료방송서비스 시장뿐만 아니라 브로드밴드 시장에서의 설비기반 경쟁이 위축될 것을 우려하여 핵심적 콘텐츠에 대한 접근을 제도화하고 있다.

제5장 (MPP)의 콘텐츠 공급에 대한 사전규제 도입의 타당성 평가에서는 먼저 경쟁적 시장구조의 형성·유지 및 그에 따른 소비자 후생의 극대화가 유료방송시장에서의 최대의 정책목표라고 전제하였다. 그에 따라 현재 유료방송시장의 현황 및 IPTV 도입에 따른 향후 전망에 비추어 볼 때, 그리고 미국 유료방송시장과 우리나라 유료방송시장의 근본적인 차이점 등을 고려해 볼 때, 강력한 사전규제수단인 프로그램 접근규칙의 도입이 정당화될 수 있는지 여부를 검토하였다. 그 결과 IPTV의 성공적 시장진입가능성이 상당한 것으로 예상되는 현 시점에서는 프로그램 접근규칙의 도입이 반드시 필요하지 않을 수 있다고 판단하였다. 다만 IPTV의 도입에도 불구하고 경쟁적인 시장구조가 정착하는데 실패하였다고 판단될 경우에는 프로그램 접근규칙의 도입이 필요할 수 있다고 보았다. 따라서 이러한 경우에 즉시 활용하고 부분적인 사전예방효과도 거둘 수 있는 구체적인 프로그램 접근규칙을 마련하였다. 프로그램 접근규칙 도입방안에 대한 논의에서는 먼저 도입의 기본원칙을 정하고, 규제의 대상을 정하기 위해 방송플랫폼 관련시장을 확정하였고, 프로그램 접근규칙의 적용범위와 내용, 관련 절차, 적용기간, 실효성 확보수단에 대한 입법론을 제시하고 마지막으로 프로그램 접근규칙 도입의 기대효과에 대해 논하였다.

제6장 결론에서는 이상의 연구결과를 바탕으로 새로운 변화를 맞고 있는 국내 유료방송시장에서 방송채널사용사업자의 채널제공행위를 규제하는데 대한 정책적 시사점을 도출해내었다.

본 연구의 수행에 있어서 국내외의 논문과 연구보고서, 뉴스 기타 자료에 대한 문헌적 조사와 함께 국내 MSP, 케이블방송, 위성방송, PP 등 관련사업자들과 수차례 심층적 인터뷰를 실시하였으며, 법학과 경제학 등 학계의 전문가들과 의견을 교환하는 등의 방법으로 본 연구의 결과가 최근 새로운 변화를 겪고 있는 유료방송시장에서의 정책을 결정하는데 실제적인 도움이 될 수 있도록 구성하였다.

II. 유료방송 시장 현황 및 쟁점

1. 유료방송시장 현황

국내 유료방송 가입 가구 수는 2007년 4월 기준으로 1,450만 가구에 달한다. 이는 전체 대상 가구 수 1,846만 가구 중 78.6%를 차지하는 규모이다. 2005년부터의 추세를 살펴보면 유료방송 가입가구 수는 성장이 정체되거나 부분적으로는 감소하기도 하는 특성을 나타낸다. 유료방송 가입가구 수의 대부분은 유선방송이 차지하는 것으로 나타났다. 2007년 기준 이들의 전체 가구 대비 점유율은 67.7%이며 위성방송의 점유율은 10.9%로 나타났다. 유선방송 가입 가구 수 대부분은 종합유선방송으로 이들의 점유율은 66.7%이며 반면 중계유선방송 점유율은 1.4%로 나타났다. 정책적으로 중계유선방송을 종합유선방송과 통합시키는 과정에서 유료방송 시장의 대부분이 종합유선방송을 중심으로 재편되었다는 것을 살펴볼 수 있다.

종합유선방송 가입 가구 수 중에서도 유료시청 가구 수는 1,207만 가구인 65.4%를 차지하며 무료 시청 가구 수는 25만 가구로 전체의 1.4%를 차지하는 것으로 나타났다. 종합유선방송 가입 가구 수 대부분이 유료 시청자로 전환되었다는 것을 살펴볼 수 있다. 그러나 여전히 종합유선방송 가입 가구 대부분이 저가 유료방송 가입자라는 것을 감안한다면 이제는 디지털 케이블TV로 전환하는 것이 보다 중요한 의미를 갖게 될 것이다. 뿐만 아니라 유료방송 시청자의 대부분은 티어 가입자로 이들의 전체 가구 점유율은 56.3%, 기본 가입자는 9.0%로 나타났다. 이외에 위성방송은 가입자 성장률이 크게 높지는 않지만 매년 약간씩 부분적으로 성장하는 것으로 나타났다. 2005년 가입 가구 수가 186만이었던 위성방송 가입 가구 수는 2006년에는 195만 가구, 2007년에는 201만 가구까지 확대되었다. 그러나 여전히 유료방송 시장은 위성방송 가입 가구가 실제 대체 역할을 담당하기 보다는 종합유선방송이라고 말하는 케이블TV 시장으로서의 의미를 갖고 있다. 유료방송 시장의 85%를 케이블TV인 종합유선방송 시장이 차지하고 있기 때문이다.

따라서 종합유선방송 시장으로 출발한 국내 유료방송 시장은 저가 서비스를 중심으로 하는 구조로 발전해왔으며 이와 같은 이점으로 인해 전국적 확산이 단기간 내에 가능했다. 반면 위성방송과 같은 케이블TV 대체 서비스는 기존 케이블TV의 시장지배력이 매우 높았기 때문에 시장 진입 및 정착, 성장에 많은 어려움을 갖게 되었다. 뿐만 아니라 신규 유료방송 플랫폼들은 기존 케이블TV가 확보하고 있던 지상파 TV 재전송이나 지역방송으로서의 특성, 수직계열화된 PP들의 안정적인 채널 공급 등의 이점을 활용하는 것이 쉽지 않았다. 다시 말해 국내 유료방송 시장은 케이블TV가 시장 선점과 다양한 전략을 통해 거의 독점적 플랫폼 사업자로 발전해왔다는 것을 살펴볼 수 있다.

종합유선방송이 기존 중계유선방송 사업자를 합병하여 지역 시장에서 규모를 확대하는 한편 티어 제도를 도입한 것 역시 시장을 확대하는 데 큰 도움이 되었다. 티어 제도는 여러 가지 케이블TV 채널을 묶음 판매하는 마케팅 방식으로 시청자들이 선호하는 채널들을 다양한 가격대에서 조합한다. 채널별 원가로 인해 채널이 무한정 늘어나면 소비자들이 부담해야 하는 가격이 높아지고 이는 케이블TV 서비스 보급을 지연시킬 수 있다. 이에 따라서 품질이나 원가가 명확히 제시되지 않은 상태에서 케이블TV SO들은 최대 이익을 실현하기 위해 채널들을 4개 정도의 티어로 묶어서 판매하게 된 것이다. 이는 매우 낮은 가격으로도 케이블TV에 접근하는 것이 가능한 기본 티어 가입자를 형성시킬 수 있었다. 뿐만 아니라 매우 낮은 가격으로 중계유선방송 서비스를 이용하던 기존 가입자를 종합유선방송 가입자로 전환시키는 측면에서도 유리한 방식이었다.

문제는 국내 유료방송 시장이 저가의 케이블TV 서비스 중심으로 발전하면서 수신료가 PP들에게 원활하게 배분되지 않았다는 것이다. 뿐만 아니라 채널허가제에서 채널등록제로 PP 제도가 바뀌면서 기존 PP들은 SO들로부터 안정적인 송출을 보장받기도 어렵게 되었다. 케이블TV 초기에는 방송 프로그램 장르별로 제한된 사업자만이 PP 역할을 담당했지만 이와 같은 PP 보호 제도가 약화되고 무한 경쟁에 진입하게 된 것이다. 이는 PP들이 공정한 수신

료를 배분받는 시스템의 약화를 의미했으며 결과적으로 SO들이 확보한 수신료는 PP 투자보다는 SO 시설 및 마케팅 분야로의 투자에 집중되는 결과가 나타났다. 다시 말해 SO라는 플랫폼 사업자와 PP라는 거래 기업 간의 힘의 균형이 유지되지 못하고 SO로 협상권이 쏠리는 현상을 야기하게 된 것이다. 이와 같은 시장 구조 변화로 인해 국내 유료방송 시장은 SO들을 중심으로 발전하는 결과가 나타났다. 물론 이와 같은 변화는 단기적으로 케이블TV가 성장하는 데 도움이 되었지만 PP들의 매출 구조를 안정화시키는 측면에서는 문제점을 갖게 된 것이다.

<표 1> 유료방송 가입가구수 현황

| 구 분 | 가입가구수 | | | 2007. 4월 가구 점유율 | 2006년 12월 증가율 (*05.12. 대비) |
|-------------------|------------|------------|------------|--------------------|----------------------------------|
| | 2005년 12월 | 2006년 12월 | 2007년 4월 | | |
| 전국 대상가구수 | 17,857,511 | 18,326,619 | 18,455,294 | 100 % | 2.6 % |
| 유료방송 전체(A+B+C) | 14,129,157 | 14,115,737 | 14,507,248 | 78.6 % | -0.1 % |
| 유선방송(A+B) | 12,273,917 | 12,166,546 | 12,501,854 | 67.7 % | -0.9 % |
| 종합유선방송(A) | 11,972,951 | 11,993,669 | 12,315,176 | 66.7 % | 0.2 % |
| 유료시청 | 11,761,605 | 11,731,142 | 12,065,591 | 65.4 % | -0.3 % |
| 기본가입 | 978,558 | 1,471,243 | 1,666,038 | 9.0 % | 50.3 % |
| 티어가입 | 10,783,047 | 10,259,899 | 10,399,553 | 56.3 % | -4.9 % |
| 무료시청 | 211,346 | 262,527 | 249,585 | 1.4 % | 24.2 % |
| 중계유선방송(B) | 300,966 | 172,877 | 186,678 | 1.0 % | -42.6 % |
| 일반위성방송(C) | 1,855,240 | 1,949,191 | 2,005,394 | 10.9 % | 5.1 % |

주1) 전국 대상가구수는 행정자치부 세대수 집계 적용(2006년 12월말, 2007년 3월말 기준)

주2) 종합유선방송의 가입가구수는 단자수 기준이 아닌 가구수(2대이상 가입자의 경우, 1가구로 환산) 기준임.

주3) 중계유선방송의 경우, 조사대상 95개 사업자의 가입가구수임.

* 자료원: 방송위원회 (2007). 2007년 방송산업 실태 조사보고서.

SO들은 PP 투자 대신 디지털 전환이나 홈쇼핑 채널 송출수수료 확보, 초고속인터넷 서비스 제공 등의 수입 사업으로 투자를 집중함으로써 소수 PP를 제외한 대부분의 PP들은 원가를 회수하기가 쉽지 않게 되었다. 결과적으로 PP들은 낮은 품질의 프로그램을 수입하거나 구매한 뒤 일정 광고를 같이 판매해 수익을 확보하는 방식이 반복되기 시작했다. 새로운 위성방송 서비스가 도입되었지만 최저가격제 도입에 따라 위성방송 서비스의 기본 가격대가 높았고 위성방송 서비스는 케이블TV가 제공할 수 있었던 채널 제공이 어렵게 되면서 실질적인 케이블TV의 대체 서비스로 성장하는 데에는 한계가 있었다.

유료방송 시장별 매출 구조를 살펴보면 다음과 같다. 유료방송 시장은 종합유선방송, 중계유선방송, 위성방송, 위성이동멀티미디어방송, 방송채널사용사업 등으로 구성된다. 2005년을 기준으로 살펴보면 총 매출 규모는 5조 9백억 원이며 이중 종합유선방송이 차지하는 비중은 31.1%, 방송채널사용사업 61.4%, 위성방송 6.8% 등의 순으로 나타나고 있다. 반면 위성이동멀티미디어 방송이나 중계유선방송이 차지하는 비중은 합해서 1%를 초과하지 않는 것으로 나타났다. 이와 같은 매출 비중은 2006년에도 거의 유사하게 나타났다. 방송채널사용사업 부문의 비중이 높은 이유는 홈쇼핑채널 사업자의 매출이 많기 때문으로 이해된다.

개별 유료방송 사업 부문별 수익 구조를 살펴보면, 2006년 기준으로 종합유선방송의 경우에는 총 1조 5천억 원의 매출 중에서 수신료 수입이 8천 4백억 원으로 가장 비율이 높다. 다음으로 인터넷 접속사업 수입은 5천 2백억 원으로 수신료 다음으로 매출 비중이 높은 편으로 나타났으며 홈쇼핑 송출수수료도 2천 4백억 원대로 나타났다. 광고, 시설설치수입이나 기타 사업 수입은 그 비중이 낮게 나타났다. 이와 같이 종합유선방송 사업은 수신료 수입 이외에도 인터넷접속사업 수입이나 홈쇼핑송출 수수료와 같은 사업 의존도가 높은 편이라는 것을 살펴볼 수 있다.

한편 방송채널사용사업은 상품판매수입이나 홈쇼핑 채널 매출을 제외한다면 광고 수입이 차지하는 비율이 가장 높은 편이며 다음으로 수신료 수입은 광고 수입의 1/3도 되지 않는 것으로 나타났다. 일반적으로 미국이나 유럽 등의 채널들은 매출의 30-40% 이상을 수신료 수입에서 확보하는 것으로 추정되는 반면 국내 PP 사업자들은 수신료 비율은 지나치게 낮으면서 광고 매출 비중은 매우 높게 나타나는 특성을 갖고 있다. 이와 같은 PP 사업자들 매출 구조 특성 때문에 PP들은 수신료 수입보다는 광고비 확보에 전략적인 집중이 필요하다. 이는 PP 사업자의 경영 측면에서는 다른 콘텐츠 플랫폼보다는 최대 접근 가능성이 높은 케이블TV에 대한 의존이 가장 효율적인 전략이라는 것을 의미한다. 이와 같이 방송채널사용사업자들이 수신료 배분을 효율적으로 확보하지 못하게 되면서 이들 PP들은 광고 물량 확보에만 집중하게 되고, 이는 이미 유료방송 시장을 통제할 수 있을 정도로 시장지배력이 강한 SO들에 의존하는 결과를 초래하여, 결국 PP들이 다른 플랫폼 사업자와 효율적으로 계약을 체결하거나 유지하기가 쉽지 않은 구조적 상황에 이르게 되었다. PP들에 대한 수신료 배분 비율이 높아야 이들은 광고 및 수신료 수입의 균형을 유지하면서 새로운 콘텐츠에 대한 투자를 확대할 수 있다. 그러나 국내 케이블TV 시장은 중계유선방송의 통합이 전략적으로 추진된 이후에 저가 서비스 중심으로 가입자만을 확대하는 양적 성장 전략을 핵심적인 발전 방향으로 선택해온 결과 이와 같은 종래의 틀에서 벗어나기가 쉽지 않은 것이 현재의 상황이라 할 수 있다.

지금까지 케이블TV의 양적 성장 전략은 홈쇼핑채널의 성장을 통해 성공했으며 이후에는 초고속인터넷 서비스 제공 등과 같은 신규 서비스 제공을 통해 가능했다. 다시 말해서 PP들의 성장과 동시에 케이블TV가 발전한 것이기 보다는 다른 서비스 구성이나 제공을 통해 성장한 것이다. 이는 역설적으로 케이블TV의 방송영상 서비스 기능 의존도가 축소되어 왔다는 것을 의미한다. 이는 다시 PP들의 수신료 수입을 감소시켜왔으며 이로 인해 PP들은 저가 시장에서 케이블TV SO에게만 집중적으로 의존하는 구조를 유지해왔다는 것이다. 따라서 대부분의 PP들은 케이블TV SO와의 계약 체결을 우선시하며 다른 플랫폼 사업들과의 계약은 콘텐츠 경쟁력이 뛰어나거나 MPP와

같이 협상력이 있는 소수 사업자들만이 비교적 그 제약 정도가 낮은 편이다. 따라서 국내 케이블TV PP 시장의 영세화는 케이블TV 시장의 구조적 특성을 반영하는 것으로 이해할 수 있다.

<표 2> 유료방송 시장별 매출 구조

| 구 분 | | 2005년 | | 2006년 | |
|--------------|---------------|--------|--------|--------|--------|
| 종합유선방송 | 소계 | 15,818 | 31.1% | 18,468 | 30.7% |
| | 수신료수입 | 7,416 | | 8,438 | |
| | 광고수입 | 942 | | 866 | |
| | 협찬수입 | - | | 4 | |
| | 홈쇼핑 송출수수료 | 2,146 | | 2,386 | |
| | 시설설치수입 | 419 | | 465 | |
| | 컨버터 대여 수입 | 165 | | 174 | |
| | 인터넷접속 사업수입 | 4,084 | | 5,208 | |
| | 중계유선수입 | 85 | | 34 | |
| | PPV사업수입 | 2 | | 7 | |
| | 기타사업수입 | 560 | | 884 | |
| 중계유선방송 | | 156 | 0.3% | 158 | 0.3% |
| 일반위성방송 | | 3,473 | 6.8% | 3,939 | 6.5% |
| 위성이동멀티미디어방송 | | 216 | 0.4% | 888 | 1.5% |
| 방송채널 사용사업 | 소계 | 31,265 | 61.4% | 36,687 | 61.0% |
| | 수신료수입 | 1,573 | | 2,006 | |
| | 광고수입 | 5,710 | | 7,181 | |
| | 협찬수입 | - | | 580 | |
| | 프로그램 판매수입 | 195 | | 319 | |
| | 상품판매수입 | 12,633 | | 13,164 | |
| | 비영리수입 | 469 | | 252 | |
| | 기타사업수입 | 10,686 | | 13,184 | |
| 계 | | 50,928 | 100.0% | 60,140 | 100.0% |

* 자료원: 방송위원회 (2007). 2007년 방송산업 실태 조사보고서 자료 재구성.

다음으로 유료방송 시장을 이끌어온 케이블TV의 시청률 추세를 살펴보도록 하자. 이는 케이블TV와 같은 유료방송이 기존의 지상파 TV와 어떻게 경쟁하거나 공존하는가를 이해할 수 있게 한다. 실제로 케이블TV의 시청률을 살펴보면 점차 지상파 TV를 대체하고 있다는 것을 이해할 수 있다. 지상파 TV의 시청률은 매년 하락하는 추세인 반면 케이블TV의 시청률은 매년 소폭 상승하고 있기 때문이다. 2002년에 지상파TV 시청률이 18.6%, 케이블TV 시청률은 6.4%로 나타난 반면 2006년에는 지상파TV 시청률은 15.0%로 2002년 대비 3.6% 감소했으며 케이블TV 시청률은 12.0%로 5.6% 증가한 것으로 나타났다. 케이블TV는 지상파TV 시청률 감소분보다 많이 시청률이 늘어났다는 것을 살펴볼 수 있다. 시청률을 성별로 살펴보면 2002년 이후 남성들이 여성보다는 지상파TV 시청률이 높지는 않지만 지상파TV 대비 케이블TV 시청률 비중은 보다 높게 나타났다. 이는 남성들이 케이블TV를 비율적으로는 보다 많이 이용한다는 것을 의미한다. 연령별로 살펴보면 연령이 낮을수록 케이블TV 비중이 높다는 것을 탐색해볼 수 있다. 다시 말해서 여성이나 연령대가 높은 계층은 여전히 TV를 많이 시청하지만 이들 이외의 계층에서는 케이블TV의 시청률 비중이 계속적으로 증가하고 있다는 것을 살펴볼 수 있다.

<표 3> 지상파TV와 케이블TV의 시청률 추세

| 대 상 | 구 분 | 2002년 | 2003년 | 2004년 | 2005년 | 2006년 |
|------------|-------------------|-------|-------|-------|-------|-------|
| 가 구 | 지상파TV | 18.6 | 17.4 | 16.6 | 15.3 | 15.0 |
| | 케이블TV | 6.4 | 9.0 | 10.6 | 11.6 | 12.0 |
| | 지상파TV 대비 케이블TV 비중 | 34% | 51% | 64% | 76% | 80% |
| 남성 전체 | 지상파TV | 6.5 | 5.9 | 5.5 | 4.9 | 4.7 |
| | 케이블TV | 2.2 | 3.1 | 3.9 | 4.2 | 4.0 |
| | 지상파TV 대비 케이블TV 비중 | 34% | 54% | 70% | 95% | 96% |
| 여성 전체 | 지상파TV | 9.6 | 8.9 | 8.4 | 7.8 | 7.3 |
| | 케이블TV | 2.6 | 3.5 | 4.1 | 4.5 | 4.6 |
| | 지상파TV 대비 케이블TV 비중 | 27% | 39% | 48% | 58% | 64% |
| 4-9세 남녀 | 지상파TV | 4.9 | 4.4 | 3.6 | 3.0 | 2.9 |
| | 케이블TV | 2.5 | 3.7 | 4.3 | 4.3 | 4.0 |
| | 지상파TV 대비 케이블TV 비중 | 51% | 84% | 121% | 144% | 139% |

| | | | | | | |
|--------------|-------------------|------|------|------|-----|-----|
| 10대 남녀 | 지상파TV | 1.6 | 2.4 | 3.2 | 3.5 | 3.6 |
| | 케이블TV | 1.6 | 2.4 | 3.2 | 3.5 | 3.6 |
| | 지상파TV 대비 케이블TV 비중 | 26% | 46% | 56% | 83% | 97% |
| 20대 남녀 | 지상파TV | 6.6 | 5.5 | 5.2 | 4.5 | 4.4 |
| | 케이블TV | 2.1 | 2.7 | 3.2 | 3.5 | 3.4 |
| | 지상파TV 대비 케이블TV 비중 | 33% | 49% | 62% | 78% | 78% |
| 30대 남녀 | 지상파TV | 9.0 | 8.4 | 8.1 | 7.3 | 6.8 |
| | 케이블TV | 2.6 | 3.7 | 4.3 | 4.9 | 4.6 |
| | 지상파TV 대비 케이블TV 비중 | 29% | 44% | 52% | 67% | 67% |
| 40대 남녀 | 지상파TV | 9.3 | 8.6 | 7.9 | 8.0 | 7.8 |
| | 케이블TV | 2.5 | 3.3 | 3.8 | 4.6 | 4.8 |
| | 지상파TV 대비 케이블TV 비중 | 27% | 38% | 48% | 57% | 61% |
| 50세 이상 남녀 | 지상파TV | 10.7 | 10.3 | 10.1 | 9.4 | 8.7 |
| | 케이블TV | 3.0 | 4.1 | 4.9 | 5.3 | 5.5 |
| | 지상파TV 대비 케이블TV 비중 | 28% | 40% | 49% | 57% | 63% |

* 씨제이 미디어 (2007). 2006년 케이블TV 연간 보고서.

2. PP 매출 구조

PP의 매출은 일반적으로 수신료와 광고 수입 및 프로그램 판매 수입 등으로 구성되어 있다. 이와 같은 매출 구조는 유료방송 시장의 구조적 특성과 경쟁을 반영한다. 우선 PP의 재무 현황을 살펴보면 2007년 국내 PP들의 자산 규모는 14조 9천억 원 대로 전년 대비 7천억 원 증가했으며 부채는 전년 대비 1천억 원이 감소한 6조 1천억 원 대이다. 2007년도 PP들의 자본 규모는 전년 대비 9천억 원이 늘어난 8조 7천억 원 대이다. 2007년도 PP들의 손익 현황을 살펴보면 매출액은 전년 대비 1조 4천억 원 늘어난 12조 8천억 원대, 영업 이익은 전년도보다 약간 감소한 1조 1천억 원 대, 당기순이익은 전년 대비 130억 원 늘어난 6천 8백억 원대로 나타났다. 이와 같이 PP들의 재무 및 손익 규모가 늘어난 이유는 지상파방송 사업자 등 중복되는 사업자가 PP 사업을 동시에 운영하기 때문이다.

<표 4> PP 재무 및 손익 현황

(단위: 억 원)

| 구 분 | 재무현황 | | | 손익현황 | | |
|--------|---------|--------|--------|---------|--------|-------|
| | 자산 | 부채 | 자본 | 매출액 | 영업이익 | 당기순이익 |
| 2006년도 | 141,188 | 62,332 | 78,856 | 114,315 | 12,551 | 6,673 |
| 2007년도 | 148,627 | 61,247 | 87,380 | 128,139 | 11,212 | 6,807 |

* 자료원: 방송통신위원회 (2008). 2007년도 방송사업자 재산상황 공표집.

다음으로 케이블TV PP의 당기순이익을 살펴보면 대체적으로 시간이 갈수록 호전되어 왔다는 것을 이해할 수 있다. 2001년에는 홈쇼핑 채널을 포함해 PP 전체적으로 59억 원의 당기순손실을 기록했다. 이후부터는 홈쇼핑 채널의 당기순이익 규모가 늘어나면서 플러스로 바뀌었다. 2002년에 295억 원의 당기순이익을 기록한 케이블TV PP 채널은 2005년부터는 그 규모가 3천억 원대를 초과하기 시작했다. 그러나 PP 채널 전체적인 당기순이익 규모는 대부분 홈쇼핑 채널의 실적에 따른 결과이며 일반 PP를 기준으로 살펴보면 실제로는 차이가 나타난다.

<표 5> PP 당기순이익

| 년 도 | 당기순이익 (억 원) | | |
|-------|-------------|-------|--------|
| | PP 전체 | 일반 PP | 홈쇼핑 채널 |
| 2001년 | -59 | -438 | 378 |
| 2002년 | 295 | -478 | 773 |
| 2003년 | 610 | 48 | 562 |
| 2004년 | 2,031 | 494 | 1,537 |
| 2005년 | 3,126 | 416 | 2,710 |
| 2006년 | 3,537 | 1,060 | 2,477 |

* 자료원: 방송위원회 (2007). 방송통계자료집 자료 재구성.

일반 PP들은 2002년까지도 순손실을 기록하다가 2003년부터 48억 원의 당기순이익을 기록했다. 이후 2005년에는 416억 원, 2006년에는 1천억 원 대의 당기순이익을 확보했다. 2006년부터 주요 케이블TV MPP와 지상파 TV 계

열 MPP들의 광고 판매 실적이 증가하면서 이들 MPP들의 당기순이익 규모가 늘어난 것으로 이해할 수 있다. 한편 홈쇼핑 채널들은 2001년 이후에도 계속 당기순이익이 증가하다가 2005년의 2천 7백억 원을 초과한 뒤에는 2006년부터 부분적으로 그 규모가 감소하는 것으로 나타났다.

한편 케이블TV PP의 이익잉여금 규모를 살펴보면 일반 PP들은 2005년까지 계속 잉여금이 마이너스를 기록했다가 이후부터인 2006년에는 365억 원의 이익 잉여금을 기록했다. 반면 홈쇼핑채널들은 이익잉여금 규모가 계속 증가하는 추세를 나타냈다. 2001년에는 474억 원의 이익잉여금을 기록한 케이블TV 홈쇼핑채널 사업자들은 2003년에는 1천 4백억 원, 2005년에는 5천억 원, 2006년에는 6천 8백억 원 대까지 이익잉여금이 늘어난 것을 살펴볼 수 있다. 결론적으로 케이블TV PP들은 일반 PP와 홈쇼핑채널들 간에 당기순이익이나 이익잉여금 차이가 매우 크다는 것을 살펴볼 수 있다. 이는 케이블TV 시장이 성장하게 된 이유가 초창기 홈쇼핑 채널을 중심으로 추진되어 왔다는 것을 의미하며 이에 반해 일반 PP들은 안정적인 수익을 확보하는 데 어려움을 갖고 있었기 때문에 케이블TV 콘텐츠 시장을 활성화하는 것이 쉽지 않았다는 것을 살펴볼 수 있다. 뿐만 아니라 케이블TV PP들 역시 일부 수직결합 사업자와 지상파 TV 계열 PP들에 의해서 운영되어 왔다는 측면에서 케이블TV PP들의 활성화 방안이 보다 체계적으로 추진되어야 할 것이라는 사실을 이해할 수 있다.

<표 6> PP 이익잉여금

| 년 도 | 이익잉여금 (억 원) | | |
|-------|-------------|--------|--------|
| | PP 전체 | 일반 PP | 홈쇼핑 채널 |
| 2001년 | 131 | -343 | 474 |
| 2002년 | -372 | -1,405 | 1,033 |
| 2003년 | -1,915 | -3,337 | 1,422 |
| 2004년 | -2 | -2,686 | 2,684 |
| 2005년 | 3,967 | -1,102 | 5,069 |
| 2006년 | 7,126 | 365 | 6,760 |

* 자료원: 방송위원회 (2007). 방송통계자료집 자료 재구성.

다음으로는 PP들의 외주제작 현황 및 국내외 프로그램 구매 및 판매 현황에 대해 살펴볼 것이다. 이와 같은 PP들의 특성은 수익다각화와 함께 프로그램 공급시장 구조를 이해할 수 있게 한다. 다시 말해 수신료와 광고 수입 이외에도 프로그램 제작 및 유통, 판매를 통해 계속적으로 수익을 확보할 수 있는 구조의 정착은 궁극적으로는 국내 PP들의 발전을 가능하게 한다. 이를 위해서는 양질의 프로그램을 제작할 수 있는 기획, 투자, 유통 능력이 선행되어야 한다. 그러나 양적 팽창과 달리 국내 PP들은 대부분 플랫폼 사업자에게 프로그램이나 채널을 납품하는 특성을 갖고 있기 때문에 PP 성장이나 발전은 플랫폼 사업자에 의존한다. 이와 같은 맥락에서 PP들의 외주제작 현황을 살펴보면 다음과 같다. 우선 2001년에는 금액 규모가 64억 원 정도로 적은 편이었으나 이후부터는 계속 늘어나는 추세를 나타내고 있다. 2004년에는 299억 원, 2006년에는 391억 원까지 증가했다. 편수 역시 2001년에는 2,291편이었으나 2005년에는 14,116편까지 늘어났으며 2006년에는 다시 9,343편으로 감소하는 것으로 나타났다.

<표 7> PP 외주제작 현황

| 년 도 | PP | |
|-------|----------|--------|
| | 금액 (억 원) | 편수 (편) |
| 2001년 | 64 | 2,291 |
| 2002년 | 168 | 11,944 |
| 2003년 | 182 | 8,977 |
| 2004년 | 299 | 8,522 |
| 2005년 | 335 | 14,116 |
| 2006년 | 391 | 9,343 |

* 자료원: 방송위원회 (2007). 방송통계자료집 자료 재구성.

PP들의 국내 프로그램 판매 및 구매 현황을 살펴보면 국내 판매 규모는 비교적 크지 않은 것으로 나타났다. 2002년에는 국내 판매 규모가 49억 원이었으며 2003년에는 26억 원, 2004년에는 50억 원, 2005년에는 53억 원, 2006년에는 67억 원 등으로 규모 범위가 26억~67억 원 사이로 나타났다. 이와 같

이 케이블TV PP 프로그램 판매 실적이 높지 않은 것은 유통가능성이 높은 자체제작 프로그램이 많지 않기 때문으로 이해된다. 수많은 채널사용사업자들이 활동하고 있지만 대부분의 인기 채널사용사업자들은 해외 프로그램 수입 또는 지상파 TV 프로그램의 재방송 등을 통해 광고 수익을 확보하는 유통 구조를 갖는데 불과하다. 따라서 수익을 방송 프로그램 제작으로 재투자할 수 있는 수익 구조를 갖고 있는 채널사용사업자는 극히 일부 채널로 제한된다. 한편 구매 측면에서 살펴보면 케이블TV PP들이 2002년에 구매한 방송 프로그램 판매 규모는 1,537억 원에 달하며 이후부터 크게 감소해 2003년에는 311억 원을 기록했다. 다시 2004년부터 구매 편수와 금액이 증가해 2004년에는 381억 원, 2005년 458억 원, 2006년 608억 원 정도 케이블TV PP들이 방송 프로그램을 구매한 것으로 나타났다. 결론적으로 케이블TV PP들은 자체 제작 프로그램에 대한 투자와 유통 능력이 비교적 높지 않기 때문에 프로그램 판매보다는 외부 프로그램을 구매해서 이를 편성하는 것이 핵심적인 역할이라는 것을 살펴볼 수 있다. 다시 말해서 새로운 방송영상 프로그램을 제공하는 것이기 보다는 기존 인기 있는 프로그램을 재유통시키는 부가적인 채널로서의 특성을 갖는 것이다.

<표 8> PP 국내 프로그램 판매 및 구매 현황

| 년 도 | 판매 현황 | | 구매 현황 | |
|-------|----------|--------|----------|--------|
| | 금액 (억 원) | 편수 (편) | 금액 (억 원) | 편수 (편) |
| 2002년 | 49 | 3,634 | 1,573 | 20,520 |
| 2003년 | 26 | 2,737 | 311 | 19,153 |
| 2004년 | 50 | 5,356 | 381 | 21,601 |
| 2005년 | 53 | 6,231 | 458 | 26,023 |
| 2006년 | 67 | 8,516 | 608 | 32,833 |

* 자료원: 방송위원회 (2007). 방송통계자료집 자료 재구성.

PP들의 프로그램 수출입 현황을 살펴보면 수출보다는 수입 규모가 크다는 사실을 알 수 있다. 국내 방송 프로그램 판매 및 구매 현황과 유사하게 수출 규모는 연간 1백만 달러도 초과하지를 못하는 것으로 나타나고 있다. 반면 케이블TV 프로그램 수입은 2006년 기준으로 2만 1천편 정도에 총 5천 7백

만 달러로 그 규모가 매우 크게 증가했다는 것을 살펴볼 수 있다. 이와 같은 케이블TV PP 프로그램 수출입 역조 현상은 바로 콘텐츠의 품질이나 가격 대비 효용성 측면에서 국내 프로그램이 해외 프로그램보다 경쟁력이 높지 않기 때문에 드러난 것으로 이해할 수 있다.

PP들의 해외 프로그램 또는 판권 의존도 심화는 국내 유료방송 시장의 콘텐츠 경쟁력 약화와 밀접하다. 해외 방송영상 프로그램을 환율 차이와 기타 국내 유료방송 시장 규모를 기반으로 비싸게 수입한 뒤 이를 통해 광고비 수입을 창출하는 구조를 갖고 있기 때문이다. 국내 방송영상 프로그램을 제작하기에는 장르 및 제작비 한계가 명확하기 때문에 가격 부담이 높은 자체 제작보다는 해외 방송 프로그램 수입이 경제적으로 효율적인 것이다. 지상파 TV 프로그램들이 한류를 통해 해외로 수출되는 비율이 늘어나는 것에 비해 유료방송 프로그램 채널사용사업자들의 경쟁력은 한계를 갖고 있는 것이다. 제작비 확보를 포함해 안정적으로 수익성 있게 방송 프로그램을 유통시킬 수 있는 자체 생산 능력이 보완되어야만 해외 프로그램 수출이 증가할 가능성이 높아질 것이다.

<표 9> PP 프로그램 수출입 현황

| 년 도 | 수출 | | 수입 | |
|-------|-----------|--------|-----------|--------|
| | 금액 (천 달러) | 편수 (편) | 금액 (천 달러) | 편수 (편) |
| 2001년 | 1,632 | 953 | 2,410 | 1,668 |
| 2002년 | 900 | 805 | 오류 | 11,876 |
| 2003년 | 681 | 752 | 32,655 | 12,617 |
| 2004년 | 1,065 | 1,065 | 43,309 | 19,665 |
| 2005년 | 7,242 | 7,242 | 30,520 | 18,536 |
| 2006년 | 2,443 | 2,443 | 56,977 | 21,349 |

* 자료원: 방송위원회 (2007). 방송통계자료집 자료 재구성.

다음으로 채널 상품별 현황을 살펴보면 티어 제도에 따라 각 시장이 구분되며 이에 따른 가입자 가구당 수입이나 평균 공급 채널수에도 영향을 끼친다는 것을 살펴볼 수 있다. 2004년 방송위원회가 조사한 결과에 따르면 채널

은 크게 의무형, 묶음 2, 묶음 3, 묶음 4, 기본형 등으로 구분되며 이에 따른 수익도 달라진다. 그러나 케이블TV 시장을 구성하는 대부분의 묶음 서비스는 묶음 2에 집중되어 있으며 이는 평균 ARPU가 4,639원 정도의 저가시장이라는 것을 살펴볼 수 있다. 티어 시장의 63.2%를 차지하는 묶음 2는 평균 공급채널수가 44.2개이다. 이와 같은 티어 제도 도입에 따라 PP들의 매출 구조는 보다 불안정하게 유지되어 왔다. 하위 티어로 채널이 포함되면 많은 광고비를 확보할 수 있지만 SO 입장에서는 기본형 티어에 인기 채널 등을 포함시키는 것이 수신료 확보에 이점이 될 수 있다.

<표 10> 채널상품(티어)별 현황 (2004년 기준)

| | 의무형 | 묶음2 | 묶음3 | 묶음4 | 기본형 |
|----------|-------------------|----------------------|----------------------|-------------------|----------------------|
| 가입가구 수 | 570,358 (5.1%) | 7,045,179 (63.2%) | 1,440,254 (12.9%) | 117,817 (1.1%) | 1,975,877 (17.7%) |
| ARPU(원) | 2,764 | 4,639 | 5,188 | 7,502 | 8,545 |
| 평균공급채널 수 | 21.5 | 44.2 | 56.6 | 62.8 | 68.6 |

* 자료원: 방송위원회 (2004). 케이블TV 이용요금 실태조사 결과.

이외에도 2008년 SO들이 PP들에게 지급하는 수신료 비율이 20%로 결정되었다. 2006년에는 SO가 PP에 지급한 평균 수신료 비율이 15.2%, 2007년에는 17.5%였다. 이에 따라 SO협의회는 기간을 제한하지 않고 아날로그 상품 및 디지털 상품 구별 없이 수신료 20%를, PP협의회는 오는 2009년 12월 까지 한시적으로 아날로그 상품과 디지털 상품 수신료를 각각 20%와 25%로 차등적으로 적용하는 방안을 제시했었다 (전자신문, 2008/9/10). 이와 같은 수신료 배분을 인상은 유료방송 시장의 수익을 프로그램 공급 사업자들에게 재배분할 수 있는 근거가 된다. 그러나 국내 케이블TV 시장이 PP 위주보다는 SO 중심의 성장이 있었던 만큼 PP들에게 지급되는 수신료 비율은 SO별로 차이가 있지만 대체로 20%를 초과하지 못해왔다. 이는 궁극적으로 PP들의 광고 의존도를 보다 높여온 요인으로 이해할 수 있다.

3. MPP 시장 구조

국내에는 2백개 이상의 PP가 등록된 상황에서 사업을 추진하고 있지만 PP 시장 대부분은 일부 MPP 사업자들에 의해서 대부분이 점유되어 있다. 이러한 현상은 채널사용사업자들 입장에서 단일 채널을 소유, 운영하는 것보다는 MPP의 형태를 취하는 것이 SO들과 같은 플랫폼 사업자들과의 협상력을 유지하거나 또는 신규 시장 진출 측면에서 유리한 위치를 점유할 수 있다는 데서 이유를 찾아볼 수 있다. 케이블TV 시장에서도 MPP 사업자는 대체로 씨제이와 온미디어 등의 대기업체 소유의 채널들과 지상파 방송 3사가 소유하고 있는 케이블 PP 자회사들이 포함된다. 이들 사업자들은 해외로부터 인기 장르의 프로그램을 수입하거나 또는 계열 지상파TV로부터 안정적으로 핵심적인 프로그램을 공급받아 이를 유료방송 플랫폼 사업자들에게 다시 공급하는 역할을 담당한다. 특히 씨제이와 온미디어는 SO를 동시에 소유하고 있는 수직결합 사업자이며 넓은 의미로 지상파 방송 3사 역시 지상파 방송망을 운영하는 수직결합 사업자 특성을 부분적으로 갖고 있다. 이와 같이 유료방송 시장에서 PP 사업자로 성장과 수익을 동시에 확보할 수 있는 사업자는 경제적으로 소수 수직결합 사업자와 지상파 방송 사업자로 파악된다. PP 시장 자체가 독점적이기 때문에 이와 같은 환경에서 생존하기 위해서는 희소 자원이 될 수 있는 인기 프로그램 또는 채널 자원을 선점하는 것이 필요하다. 방송영상 소비자들이 소비가능한 채널의 용량은 한정되어 있기 때문에 이들 핵심 콘텐츠 소유 MPP들은 비교적 다양한 플랫폼에서 안정적으로 수익을 확보할 수 있게 된다.

구체적으로 국내 MPP들에 대해 살펴보면 다음과 같다. 2006년 기준으로 씨제이가 소유하고 있는 19개의 채널은 매출액 기준으로 19.4%를 차지하고 있다. 씨제이 소유 PP들의 매출 비중이 높은 이유는 주로 홈쇼핑 사업자인 CJ홈쇼핑으로 인한 것이다. 홈쇼핑채널을 제외한다면 씨제이 채널의 매출액은 1,980억 원 대이며 온미디어는 2,900억 원 대로 온미디어의 시장 규모가 보다 크다는 것을 살펴볼 수 있다. 온미디어가 소유하고 있는 17개 채널들의 매출 점유율은 7.9%, 재능교육이 소유하고 있는 2개 교육 및 영어 채널 매출

점유율은 8.7%로 나타났다. 흥미로운 사실은 지상파 TV MPP 채널들 역시 시장 점유율이 비교적 높다는 것이다. SBS는 6개 채널들을 소유하면서 시장 매출 점유율 3.2%를 기록하고 있으며 문화방송은 4개 채널에서 점유율 3.0%, 한국방송공사는 5개 채널에 점유율 1.3%를 기록하는 것으로 나타났다.

이와 같이 3개 케이블 MPP 사업자와 지상파 TV 계열 MPP 사업자가 운영하는 채널수는 50개 정도이며 이들의 전체 시장 매출 점유율은 45.5%로 나타났다. 이들이 소유하고 있는 채널들이 대부분 인기 장르라는 것을 감안해보면 이들 MPP 채널들이 국내 PP 시장에 가장 큰 영향을 끼치고 있다는 것을 살펴볼 수 있다. 씨제이와 온미디어, 재능교육 등의 MPP 사업자가 운영하는 PP들은 대부분 음악, 영화, 교육, 오락, 만화, 스포츠 등의 장르로 구성되며 자체 제작 프로그램 보다는 해외 프로그램 수입에 의존하고 있는 경향이 있다. 씨제이가 음악 채널을 특화하고 있으며 온미디어는 게임이나 바둑과 같은 장르의 PP를 특화시키고 있는 것은 사실이지만 이들 MPP 사업자들 대부분은 프로그램 공급의 구조가 자체 제작보다는 해외 프로그램 의존도가 높은 편이다.

한편 지상파 TV 계열의 MPP들은 기존 지상파 TV 프로그램을 반복 편성하거나 재활용하는 수준에 머무르는 등 기존의 콘텐츠를 추가적으로 활용하는 창구로 유료방송 시장을 활용한다는 것을 이해할 수 있다. 이와 같은 MPP 시장에 의한 유료방송 콘텐츠 공급 구조는 시장 수요 대부분이 지상파 TV와 유사한 수준의 품질을 원하는 반면 이를 충족할 수 있는 방법은 해외 방송 프로그램들을 저가 수입하여 이를 활용하게 하거나 또는 기존 지상파 TV에서 편성된 방송 프로그램들을 장르별로 재조합하여 이를 공급하는 방법 외에는 별다른 해결 방법을 찾기가 쉽지 않기 때문이다. 이와 같은 구조로 인해 신규 콘텐츠 플랫폼들이 계속 도입되어도 기존의 지상파 TV 콘텐츠 재전송이나 일부 MPP 채널 의존도가 높아지는 것이다.

<표 11 > 주요 MPP 현황

| 지배주주 | 채널수 | 허가채널 | PP사업자 법인 | 2006년 매출액(천원) | 점유율(%) |
|-------------------------------------|---------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------|---------------|--------|
| 씨제이 | 19 | m.net | 씨제이유직 | 25,628,709 | 19.4 |
| | | my m.net, Channel CGV, CGV CHOICE, XTM, 올리브 네트워크, CJ on Demand(VOD), OZIC Mnet(음악채널), OZIC Mnet PLUS(음악채널), CH. CGV DMB, Entertainment on Demand | 씨제이미디어 | 126,315,857 | |
| | | tvN, KM | 씨제이티브이엔 | 10,387,842 | |
| | | National Geographic Channel | 씨제이엔지씨코리아 | 4,901,544 | |
| | | CJ홈쇼핑 | 씨제이홈쇼핑 | 512,828,750 | |
| | | 챔프 | 챔프비전 | 5,649,424 | |
| | | Xports | 썬티브이 | 25,458,338 | |
| | | Showcase, Showcase On Demand | 드림씨티방송 | - | |
| 온미디어 | 17 | OCN, SUPER ACTION, Catch On, Catch On PLUS, On Style, 스토리온 | 오리온시네마 네트워크 | 140,321,911 | 7.9 |
| | | 투니버스 | 온미디어 | 74,625,560 | |
| | | Ongamenet, 퀴니, On&On | 온게임네트워크 | 31,903,454 | |
| | | MTV, NICK | 온유직네트워크 | 8,372,899 | |
| | | 바둑TV, 온바둑 | 바둑텔레비전 | 13,937,331 | |
| ON PPV, ON Demand, ON Demand Family | 디지털온미디어 | 21,177,089 | | | |
| 재능교육 (박성훈) | 2 | JEI 재능방송, JEI English TV | 재능교육 | 317,387,762 | 8.7 |
| SBS | 6 | SBS드라마플러스, 포유스포츠포유골프, 포유티브이 | SBS 드라마플러스 | 52,646,796 | 3.2 |
| | | SBS GOLF | SBS 골프채널 | 38,906,002 | |
| | | SBS SPORTS | SBS 스포츠채널 | 24,802,636 | |
| 문화방송 | 4 | MBC게임 | MBC 게임 | 14,754,096 | 3.0 |
| | | MBC드라마넷, MBC MOVIES | MBC 드라마넷 | 65,621,025 | |
| | | MBC-ESPN | MBCCESS 스포츠 | 29,698,212 | |
| 한국방송공사 | 5 | KBS Drama, KBS N Sports, KBS Prime, KBS Joy | 케이비에스엔 | 47,693,973 | 1.3 |
| | | U-KBS HEART | 한국방송공사 | - | |

* 자료원: 방송위원회 (2007). 2007년 방송산업 실태 조사보고서.

4. MSP 수직결합 시장 구조

국내 케이블TV 시장에서 활동하는 SO와 PP의 수직 결합 사업자인 MSP

사업자를 살펴보면 크게 씨제이, 지에스홈쇼핑, 에이치씨엔, 티브로드 등의 4개 MSO가 소유하고 있는 채널들을 살펴볼 수 있다.

<표 12> PP들의 SO 소유 구조 현황

| 기업집단 | PP사업자 | SO 사업자 | 2006년 매출액(천원) | 점유율 (%) |
|--------------|------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------|---------|
| 씨제이 | 씨제이미디어 | 드림씨티방송(은평),드림씨티방송, 씨제이케이블넷, 씨제이케이블넷가야방송, 씨제이케이블넷중부산방송, 씨제이케이블넷해운대기장방송, 씨제이케이블넷경남방송, 씨제이케이블넷마산방송, 씨제이케이블넷북인천방송, 한국케이블TV충남방송, 한국케이블TV모두방송, 동부산방송, 영남방송, 중앙케이블티브이방송, 제일케이블티브이방송(이상 15개사) | PP: 711,170,464 SO: 333,651,732 계: 1,042,822,196 | 18.9 |
| | 씨제이티브이엔 | | | |
| | 씨제이뮤직 | | | |
| | 씨제이엔지씨코리아 | | | |
| | 씨제이홈쇼핑 | | | |
| | 챔프비전 | | | |
| | 썬티브이 | | | |
| | 드림씨티방송 | | | |
| 지에스홈쇼핑 | 지에스홈쇼핑 | 강남케이블티브이 한국케이블TV울산방송 (이상 2개사) | PP: 575,998,512 SO: 80,468,066 계: 656,466,578 | 11.9 |
| 에이치씨엔 | 현대홈쇼핑 | 디씨씨, 관악케이블TV방송, 에이치씨엔, 에이치씨엔서초방송, 에이치씨엔부산방송, 에이치씨엔금호방송, 에이치씨엔경북방송, 에이치씨엔충북방송, 충북방송, 씨씨에스, 대구중앙케이블TV북부방송 (이상 11개사) | PP: 347,112,703 SO: 131,554,224 계: 478,666,927 | 8.7 |
| 티브로드 (태광) | 이채널 | 티브로드동대문케이블방송, 강서방송, 지에스디방송, 서해방송, 새롬방송, 남동방송, 수원방송, ABC방송, 한빛방송, 기남방송, 케이씨엔방송, 동남방송, 낙동방송, 서부산방송, 전주방송, 중부방송, 천안방송 (이상 17개사) | PP: 9,929,255 SO: 403,820,819 계: 413,750,074 | 7.5 |
| | 티브로드포스코코리아 | | | |

주1) 최다출자지분 또는 투자액이 30%이상인 경우 결합사업자로 인정.
주2) 큐릭스 계열은 MSP에 해당되지 않음.

| 기업집단 | PP사업자 | SO 사업자 | 매출액(천원) | 점유율 (%) |
|----------------|------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------|---------|
| 온미디어 | 오리온시네마네트워크 | 동구케이블방송, 수성케이블방송, 한국케이블TV영동방송, 한국케이블TV전남동부방송 (이상 4개사) | PP: 290,338,244 SO: 48,786,871 계: 339,125,115 | 6.1 |
| | 온미디어 | | | |
| | 온게임네트워크 | | | |
| | 온유직네트워크 | | | |
| | 바독텔레비전 | | | |
| | 디지털온미디어 | | | |
| 씨앤엠 | 드라맥스 | 씨앤엠중앙케이블티브이, 서서울케이블 티브이, 동서울케이블티브이, 중랑케이블 티브이, 북부케이블티브이, 용산케이블티 브이, 노원케이블티브이, 마포케이블티 브이, 구로케이블티브이, 송파케이블티 브이, 경동케이블티브이, 우리케이블티 브이, 경기케이블티브이, 서초남부미디넷케 이블TV, 씨앤엠.(이상 15개사) | PP: 1,626,143 SO: 293,966,557 계: 295,592,700 | 5.4 |
| 씨엠비 | 씨엔엔터테인먼트 | 씨엠비동서방송, 씨엠비한강케이블TV, 씨 엠비대구동부방송, 씨엠비대구수성방송, 씨엠비광주동부방송, 씨엠비웨안티비, 씨 엠비서광주, 씨엠비대전방송, 씨엠비동대 전방송, 씨엠비전남방송, 한씨엔, 한국케 이블TV대전방송, 금강방송(이상 13개사) | PP: 5,912,433 SO: 109,263,003 계: 115,175,436 | 2.1 |
| MSP 전체 매출액 | | | 3,341,599,026 | 60.6 |
| SO / PP 전체 매출액 | | | 5,515,455,814 | 100.0 |

주1) 최다출자지분 또는 투자액이 30%이상인 경우 결합사업자로 인정.
주2) 큐릭스 계열은 MSP에 해당되지 않음.

* 자료원: 방송위원회 (2007). 2007년 방송산업 실태 조사보고서.

우선 씨제이는 8개 PP 사업자를 소유, 운영하며 동시에 15개의 SO를 소유하고 있다. 전국 단위로 SO를 운영하면서 씨제이미디어, 씨제이티브이엔, 씨제이뮤직, 씨제이엔지씨코리아, 씨제이홈쇼핑, 챔프비전, 썬티브이, 드림씨티 방송 등과 같은 PP 사업자를 동시에 소유하고 있어, 국내 최대 규모의 SO와 PP의 수직결합 사업자라고 평가할 수 있다. 씨제이의 2006년 PP 매출액은 7천 1백억원, SO 매출액은 3천 3백억 원으로 총 매출 규모는 1조 4백억 원대

이다. 전체 시장 점유율은 18.9%에 이른다.

다음으로 지에스홈쇼핑은 2개 SO를 소유하면서 지에스홈쇼핑이라는 홈쇼핑 채널을 소유, 운영하고 있다. 이 경우는 상품판매 채널의 안정적 운영 목적을 위해 SO와 PP의 수직 결합이 이루어진 것으로 이해할 수 있다. 에이치씨엔 역시 지에스홈쇼핑과 같이 홈쇼핑 채널의 안정적 송출을 위해 SO들을 인수, MSO 방식으로 운영하고 있다. 에이치씨엔은 현대홈쇼핑이라는 PP 사업자를 소유하면서 11개의 SO를 동시에 소유하고 있다. 이와 같은 홈쇼핑 채널 PP 사업자와 SO와의 결합은 방송 프로그램 공급 거절이나 중단과 같은 시장 봉쇄 차원이 아니라 상품 판매 채널을 계속적으로 유지하기 위한 목적으로 이해할 수 있다.

최근 주목할 만한 SO와 PP의 수직 결합은 티브로드라는 국내 최대 규모의 MSO 기업이다. 티브로드는 이채널 및 티브로드폭스코리아라는 PP 사업자를 소유하고 있다. 특히 티브로드폭스코리아는 글로벌 미디어 기업인 뉴스코포레이션의 계열사로 이들과의 합작 투자를 통해 미국 드라마 및 영화 등의 판매 채널을 확보하기 위한 목적을 갖는다. 티브로드의 PP 매출 규모는 99억 정도이지만 SO 매출 규모는 4천 3십억원 정도이다. 현재 수준에서 살펴볼 때 PP 매출액 규모가 크지는 않지만 추가로 채널을 소유하게 된다면 씨제이와 함께 국내 유료방송 시장에서 중요한 수직 결합 사업자가 될 가능성이 높다. 이외에도 온미디어는 4개 SO를 소유하면서 6개 PP 사업자를 동시에 소유하고 있으며 씨엔엠이나 씨엔비는 각각 1개 PP 채널을 소유하는 것으로 나타났다. 결국 국내 유료방송 시장 내 MSP 사업자는 씨제이와 티브로드, 온미디어 등 세 사업자가 실질적인 수직결합 사업자로 평가되며 기타 사업자들은 홈쇼핑 채널 운영이나 기타 소규모로 채널을 운영하는 사업자라는 것을 살펴볼 수 있다. 이들 MSP가 차지하는 매출 규모는 3조 3천억 원으로 전체 SO와 PP 매출 규모 5조 5천억 원 중 60.6%를 차지하는 것으로 나타났다.

<표 13> 지상파 방송 사업자의 PP 소유 구조

| 지상파 사업자 | 관계 PP사업자 | 지분율(%) | 관계사 자본금(천원) | 2006년 매출액(천원) | 점유율(%) |
|----------------------------|-----------|-----------------|----------------|--------------------------------------------------------|--------|
| 한국방송공사 | 케이비에스엔 | e-KBS (52.1) | 16,315,000 | KBS:1,335,541,866 PP: 47,693,973 계:1,383,235,839 | 16.6 |
| 문화방송 | MBC게임 | 30.42 | 6,000,000 | MBC:721,980,776 PP: 110,073,333 계: 832,054,109 | 10.0 |
| | | MBC플러스(64.98) | | | |
| | MBC드라마넷 | 65.21 | 8,060,000 | | |
| | MBCESS스포츠 | 8 | 12,053,730 | | |
| MBC플러스(40) | | | | | |
| SBS | SBS드라마플러스 | 80 | 5,000,000 | SBS:659,513,990 PP: 116,355,434 계: 775,869,424 | 9.3 |
| | SBS골프채널 | 45.18 | 17,167,930 | | |
| | SBS스포츠채널 | 51 | 56,849,460 | | |
| 계열 포함 지상파 방송 3사 총매출액(영리매출) | | | | 2,991,159,372 | 35.9 |
| 방송서비스 전체 매출액(영리매출) | | | | 8,323,579,905 | 100 |

* 자료원: 방송위원회 (2007). 2007년 방송산업 실태 조사보고서.

다음으로 지상파 TV 계열 PP들도 일종의 수직 결합 사업자로 평가할 수 있다. 한국방송공사가 소유하고 있는 케이비에스엔은 PP 매출 규모가 2006년 기준으로 477억 원 정도이다. 문화방송은 MBC 게임을 포함해 MBC 드라마넷, MBCESS스포츠 등의 사업자를 포함해 1천 1백억 원의 매출을 기록하고 있으며 SBS는 SBS 드라마플러스, SBS 골프채널, SBS 스포츠 채널 등의 PP 사업자를 통해 1천 2백억 원 내외의 매출을 기록했다. 지상파 방송 매출을 포함해 이들 지상파 TV 사업자의 총 매출액은 3조에 달하며 이는 전체 방송 서비스 매출 시장에서 차지하는 비율이 35.9%라는 것을 의미한다. 이와 같이 지상파 TV 사업자는 다양한 PP 사업자를 활용해 2천 5백억 원 이상의 매출을 추가로 확보하는 안정적인 사업 구조를 갖고 있다. 이론적으로는 이들 지상파 TV 사업자들을 수직 결합사업자로 평가할 수 있지만 실질적으로는 지상파 방송 채널이 난시청 지역을 제외한 전국 모든 시장에 이미 보급되

어 있는 만큼 방송시장에 대하여 수직 결합 사업자로서의 지위를 활용하는 것은 쉽지 않다. 다만 지상파 TV 시장에서 나타난 콘텐츠 경쟁력을 유료방송 시장에서 극대화시킨다는 측면에서 콘텐츠 독점력이 존재한다는 것은 검토할 수 있다. 다시 말해 유료방송 플랫폼 시장에서 지상파 TV의 재전송 또는 이들이 소유하고 있는 채널들이 공급되지 않는다면 이들 플랫폼들은 시장에 진입하여 정착하기가 쉽지 않게 된다는 것을 의미한다.

5. 플랫폼별 PP 송출 현황

방송영상 콘텐츠 플랫폼별로 전송되는 채널수를 연도별로 비교해보면 우선 케이블TV에만 전송되는 채널수는 2004년 50개로 시작해 2005년에는 56개, 2006년에는 89개로 크게 증가했다. 반면 위성방송에만 전송되는 채널수는 증가하기 보다는 감소 추세를 나타냈다. 2004년과 2005년에는 각각 29개의 위성방송에만 독점적인 채널이 있었지만 2006년에는 그 수가 24개로 축소된 것이다. 그러나 한편으로 케이블TV와 위성방송 모두에게 전송되는 채널수는 2004년 59개에서 2005년 51개로 일시 감소했다가 2006년에는 81개로 크게 증가했다. 채널수가 증가할수록 케이블TV와 위성방송 플랫폼 모두에게 공급되는 채널 중복이 늘어났다는 것을 의미한다. 따라서 케이블TV에 제공되는 채널수 총합을 살펴보면 2004년에는 109개로 시작해 2006년에는 146개까지 증가했다. 반면 위성방송에 제공되는 채널수 총합은 2004년 88개에서 시작해 2006년에는 89개로 거의 큰 차이가 나타나지 않았다.

이와 같이 유료방송 시장을 대표하는 케이블TV와 위성방송은 전체 채널수 증가에 따라 다른 비율로 채널이 증가하는 특성을 갖는 것으로 나타났다. 케이블TV가 채널 수 증가에 따라 대부분의 채널들을 수용했던 반면에 위성방송은 채널이 증가해도 가용 채널의 50% 정도만 제공하는 것이 가능한 것으로 나타난 것이다. 이는 유사 서비스를 제공하는 유료방송 플랫폼들 간에 채널 공급 여부에 따른 차별화가 나타났다는 것을 의미한다. 그러나 문제는 시장지배력이 강한 케이블TV SO들이 수직적으로 PP를 결합하거나 또는 핵심 채널들을 경쟁 플랫폼에 공급되는 것을 선호하지 않았다는 사실이다. 이는

곧 위성방송이나 경쟁 가능한 플랫폼에 대한 채널 공급 거부 또는 지연, 금지라는 효과를 초래할 수 있었다.

<표 14> 플랫폼별 전송 채널수

| 구 분 | 2004 | 2005 | 2006 |
|---------------------------|------|------|------|
| 케이블TV에만 전송되는 채널수 | 50 | 56 | 89 |
| 위성방송에만 전송되는 채널수 | 29 | 29 | 24 |
| 케이블TV와 위성방송 모두에게 전송되는 채널수 | 59 | 51 | 81 |
| 총채널수 | 138 | 136 | 170 |
| 케이블TV에 제공되는 채널수 총합 | 109 | 108 | 146 |
| 위성방송에 제공되는 채널수 총합 | 88 | 80 | 89 |

* 자료원: 이상우 (2007).

주요 방송채널사용사업자의 플랫폼별 채널 송출 현황을 살펴보면 인기 채널들 대부분은 케이블TV SO에는 송출되지만 위성방송 플랫폼에는 일부 채널들이 송출되지 않는 것으로 나타났다. 107개 케이블TV SO들 전부에 송출되는 채널을 포함하여 최소 100개 이상의 SO에 공급되는 방송채널사용사업자 현황을 살펴보았다. 의무재전송 채널 및 공익채널을 포함하여 홈쇼핑 채널들은 대부분 SO와 위성방송 모두에게 공급되는 것으로 나타났다. 그러나 씨제이 소유의 엑스포즈, m.net, 채널 씨지브이 등과 온미디어 소유의 바둑TV, SUPER ACTION, ongamenet 등은 위성방송에는 송출되지 않았다. 유료방송 시장에서 핵심적인 채널로 인정받는 6개 채널은 케이블TV SO에는 공급되지만 경쟁 플랫폼인 위성방송에는 공급되지 않는다는 것을 살펴볼 수 있다. 이는 케이블TV SO들의 케이블TV 온리 정책에 따라 일부 채널들을 케이블TV에만 공급함으로써 프로그램을 차별화한다는 사실을 시사한다. 결과적으로 유료방송 시장에서 나타나는 주요 프로그램 또는 채널별 접근은 유료방송 시장 점유율이 높은 케이블TV MSP 채널들이 선택적으로 이들에 대한 경쟁 플랫폼 접근을 봉쇄하는 것으로 이해할 수 있다. 다시 말해 수직적으로 결합된 사업자인 씨제이와 온미디어는 광고 시장 규모와 수직적 결합에 따른 효율성 유지를 위해 경쟁 플랫폼에게 주요 채널들을 선택적으로 제공한

다는 것을 살펴볼 수 있다.

<표 15> 주요 방송채널사용사업자 채널 송출 현황

| 사업체명 | 채널명 | SO (107) | 위성 (1) | 위성DMB (1) | 지상파DMB (6) |
|-------------|--------------|-------------|-----------|--------------|---------------|
| 국회사무처 | 국회방송 | 107 | 1 | 0 | 0 |
| 한국교육방송공사 | EBS플러스1 | 107 | 1 | 0 | 0 |
| 한국교육방송공사 | EBS플러스2 | 107 | 1 | 0 | 0 |
| 한국방송통신대학교 | OUN | 107 | 1 | 0 | 0 |
| 영상홍보원 | 한국정책방송 KTV | 107 | 1 | 0 | 0 |
| 농수산홍쇼핑 | 농수산홍쇼핑 | 107 | 1 | 1 | 6 |
| 씨제이홍쇼핑 | CJ홍쇼핑 | 107 | 1 | 1 | 0 |
| 우리홍쇼핑 | 우리홍쇼핑 | 107 | 1 | 0 | 0 |
| 지에스홍쇼핑 | 지에스홍쇼핑 | 107 | 1 | 0 | 0 |
| 현대홍쇼핑 | 현대홍쇼핑 | 107 | 1 | 0 | 0 |
| 케이비에스엔 | KBS N Sports | 107 | 1 | 0 | 0 |
| 케이비에스엔 | KBS Drama | 107 | 1 | 0 | 0 |
| 에스비에스골프채널 | SBSGOLF | 107 | 1 | 1 | 0 |
| 에스비에스드라마플러스 | SBS 드라마 플러스 | 107 | 1 | 1 | 0 |
| 에스비에스스포츠채널 | SBSSPORTS | 107 | 1 | 1 | 0 |
| 엠비씨게임 | MBC게임 | 107 | 1 | 0 | 0 |
| 엠비씨드라마넷 | MBC드라마넷 | 107 | 1 | 1 | 0 |
| 엠비씨드라마넷 | MBC Movies | 102 | 1 | 0 | 0 |
| 평화방송 | 평화방송TV | 107 | 1 | 0 | 0 |
| 기독교방송 | CBSTV | 102 | 1 | 0 | 0 |
| 불교텔레비전 | 불교TV | 107 | 1 | 0 | 0 |
| 썬티브이 | 엑스포츠 | 107 | 0 | 0 | 0 |
| 씨제이유직 | m.net | 107 | 0 | 0 | 0 |
| 씨제이미디어 | 채널씨지브이 | 107 | 0 | 0 | 0 |
| 씨제이티브이엔 | TVN | 106 | 1 | 1 | 0 |
| 씨제이미디어 | XTM | 104 | 1 | 0 | 0 |
| 바둑텔레비전 | 바둑TV | 107 | 0 | 0 | 0 |
| 오리온시네마네트워크 | On Style | 104 | 1 | 0 | 0 |
| 오리온시네마네트워크 | SUPER ACTION | 107 | 0 | 0 | 0 |
| 오리온시네마네트워크 | OCN | 107 | 1 | 0 | 0 |
| 온게임네트워크 | ongamenet | 107 | 0 | 1 | 0 |
| 온미디어 | 투니버스 | 107 | 1 | 1 | 1 |
| 와이티엔 | YTN | 107 | 1 | 1 | 1 |
| 매일경제티브이 | MBN | 107 | 1 | 1 | 1 |
| 재능교육 | JEI재능방송 | 103 | 1 | 0 | 0 |
| 한국경제티브이 | 한국경제TV | 106 | 1 | 0 | 0 |
| 국제방송교류재단 | 아리랑TV | 104 | 1 | 0 | 0 |

* 자료원: 방송위원회 (2007). 2007년 방송산업 실태조사보고서 자료 재구성.

다음으로는 100개 이상의 케이블TV SO에 송출되는 채널들을 제외할 때 SO에만 독점적으로 송출되는 채널들은 84개로 나타났다. 씨제이 미디어의 올리브네트워킹을 포함해 리빙티브이의 리빙TV, 아이넷방송의 INET, 예당 에이엔씨의 채널아트, 오리온씨네마네트워킹의 스토리온, 이채널의 e채널, 이토마토의 토마토티브이, 인터내셔널 미디어지니어스의 중화TV, 지텔레비전의 GTV, 챔프비전의 챔프 등의 채널들은 SO 송출 규모가 80개 이상인 채널들로 비교적 인기 채널들을 포함하고 있다. 케이블TV에서 인기 채널로 평가받는 이들 채널들은 위성방송 플랫폼에 송출되지 않고 케이블TV에서만 시청 가능한 채널들이다. 이는 광고비 규모를 극대화하기 위해 경쟁 플랫폼 채널 송출을 중단하고 케이블TV에 집중하는 전략적 선택으로 이해할 수 있다. 기타 채널들은 SO 송출 규모가 20~30개 정도로 극히 틈새채널 위주의 무료 제공 서비스 채널들로 추정해볼 수 있다. 다시 말해 SO들로부터 실질적인 수신료를 배분받지 않음에도 소수 시청자 대상의 특화된 틈새 채널을 운영하면서 광고 매출을 확보하는 방식을 활용하는 채널들이 포함될 수 있다.

이와 같이 케이블TV에만 독점적으로 송출되는 채널들은 SO와의 관계 측면에서 3가지 유형으로 구분될 수 있다. 첫째 유료방송 시장에서 반드시 필요로 하는 인기 채널들은 일부 MSP의 전략적 판단에 따라 케이블TV에만 송출되고 있다. 이는 광고비 수입뿐만 아니라 경쟁 콘텐츠 플랫폼에 대한 핵심 채널의 선택적 송출을 통해 케이블TV에 유리한 시장 환경을 유지하려는 것으로 이해할 수 있다. 둘째 유료방송 시장에서 일정 수준의 인기는 확보했지만 경쟁 플랫폼까지 채널을 송출함으로써 확보할 수 있는 수신료보다는 안정적인 광고비 수익을 확보하려는 일부 채널들이 케이블TV에만 독점적으로 송출되기도 한다. 이는 MSP와 같은 수직 결합의 효과가 나타나는 것이 아니라 각각의 채널들의 전략적 판단의 결과이다. 셋째 소수 SO와의 제휴를 통해 극히 틈새시장 채널을 운영하는 것이다. 이와 같은 채널들 대부분은 SO들로부터 수신료 배분을 기대하기 보다는 소규모 광고 수입을 확보하려는 영세 채널들이다.

<표 16> 케이블TV 독점 방송채널사용사업자 채널 송출 현황

| 사업체명 | 채널명 | SO (107) | 위성 (1) | 위성DMB (1) | 지상파DMB (6) |
|--------------|---------------------------|-------------|-----------|--------------|---------------|
| 기독교복음방송 | C3TV | 8 | 0 | 0 | 0 |
| 기독교텔레비전 | CTS기독교TV | 97 | 0 | 0 | 0 |
| 남양교양정보티브이 | 석세스TV | 54 | 0 | 0 | 0 |
| 늘푸른농업방송 | ATV | 6 | 0 | 0 | 0 |
| 드라마티브이 | DTN드라마 | 46 | 0 | 0 | 0 |
| 드라맥스 | 드라맥스 | 74 | 0 | 0 | 0 |
| 드림씨티방송 | 쇼케이스 | 10 | 0 | 0 | 0 |
| 드림씨티방송 | 쇼케이스 온 디맨드 | 10 | 0 | 0 | 0 |
| 드림콘텐츠넷미디어 | 채널제이 | 64 | 0 | 0 | 0 |
| 디원티브이 | D.one | 51 | 0 | 0 | 0 |
| 디지털비컨 | 채널칭 | 5 | 0 | 0 | 0 |
| 디지털조선일보 | Business& | 37 | 0 | 0 | 1 |
| 레몬티브이 | 레몬티브이 | 21 | 0 | 0 | 0 |
| 리빙티브이 | 리빙TV | 89 | 0 | 0 | 0 |
| 무협티브이 | 무협TV | 30 | 0 | 0 | 0 |
| 미디어맥스 | MediamaxCinema Network | 42 | 0 | 0 | 0 |
| 방송과 사람 | CRTV | 54 | 0 | 0 | 0 |
| 산야티브이방송 | Mountain TV | 51 | 0 | 0 | 0 |
| 상생방송 | STB 상생방송 | 4 | 0 | 0 | 0 |
| 생활건강티브이 | 생활건강TV | 44 | 0 | 0 | 0 |
| 생활경제티브이 | 생활경제TV | 68 | 0 | 0 | 0 |
| 서울특별시 | TV 서울 | 29 | 0 | 0 | 0 |
| 센츄리티브이 | 환경TV | 52 | 0 | 0 | 0 |
| 스타무비채널 | 스타무비 | 6 | 0 | 0 | 0 |
| 시네마티브이 | cinema TV | 46 | 0 | 0 | 0 |
| 실버아이 | 실버아이 | 23 | 0 | 0 | 0 |
| 씨씨엔방송 | CCN | 77 | 0 | 0 | 0 |
| 씨엠씨가족오락티브이 | CMC가족오락TV | 45 | 0 | 0 | 0 |
| 씨제이미디어 | 오직엠넷 | 40 | 0 | 0 | 0 |
| 씨제이미디어 | 올리브네트워크 | 93 | 0 | 0 | 0 |
| 아시아방송네트웍스 | 실버티브이 | 19 | 0 | 0 | 0 |
| 아시아홀엔터테인먼트 | 아시아티브이 | 5 | 0 | 0 | 0 |
| 아이넷방송 | I.NET | 96 | 0 | 0 | 0 |
| 에듀티브이 | EDUTV | 14 | 0 | 0 | 0 |
| 에이비에스농어민방송 | ABS농어민방송 | 8 | 0 | 0 | 0 |
| 에프에이치티브이 | FHTV | 20 | 0 | 0 | 0 |
| 엔씨에스미디어 | Real TV | 70 | 0 | 0 | 0 |
| 예당에이엔씨 | 채널아트 | 83 | 0 | 0 | 0 |
| 오리엔탈콘텐츠그룹 | ABO | 26 | 0 | 0 | 0 |
| 오리온시네마네트워크 | 스토리온 | 86 | 0 | 0 | 0 |
| 재단법인 온누리선교재단 | 씨지엔티브이 | 7 | 0 | 0 | 0 |

| 사업체명 | 채널명 | SO (107) | 위성 (1) | 위성DMB (1) | 지상파DMB (6) |
|------------------|-------------|-------------|-----------|--------------|---------------|
| 온유직네트워크 | MTV | 60 | 0 | 0 | 0 |
| 온유직네트워크 | 닉 | 33 | 0 | 0 | 0 |
| 우리방송 | 클럽 | 5 | 0 | 0 | 0 |
| 월드여행레저방송 | 월드여행레저TV | 45 | 0 | 0 | 0 |
| 월드이벤트티브이 | 이벤트TV | 30 | 0 | 0 | 0 |
| 웰빙티브이 | 웰빙TV | 5 | 0 | 0 | 0 |
| 이엠미디어 | Sorie | 10 | 0 | 0 | 0 |
| 이엠미디어 | Sorie+ | 8 | 0 | 1 | 0 |
| 이채널 | e채널 | 88 | 0 | 0 | 0 |
| 이토마토 | 토마토티브이 | 99 | 0 | 0 | 0 |
| 인터내셔널 미디어지니어스 | 중화TV | 99 | 0 | 0 | 0 |
| 지텔레비전 | GTV | 84 | 0 | 0 | 0 |
| 챔프비전 | 챔프 | 91 | 0 | 0 | 0 |
| 케이시엔티브이 | KCN무협채널 | 24 | 0 | 0 | 0 |
| 케이엠비네트워크 | 비타민티브이 | 4 | 0 | 0 | 0 |
| 하오티비 | haoTV | 5 | 0 | 0 | 0 |
| 한국레저낙시방송 | 한국레저낙시방송 | 14 | 0 | 0 | 0 |
| 한국어린이방송 | KIDS-TV | 2 | 0 | 0 | 0 |
| 햇터방송 | 브레인TV | 20 | 0 | 0 | 0 |
| 홈티브이방송 | HOME DRAMA | 60 | 0 | 0 | 0 |
| 화진방송 | 가요TV | 13 | 0 | 0 | 0 |
| 희망복지방송 | 복지TV | 50 | 0 | 0 | 0 |
| 금영 | 코러스노래방 | 32 | 0 | 0 | 0 |
| 농수산홍쇼핑 | NSS Tv-Shop | 6 | 0 | 0 | 0 |
| 브로드밴드솔루션스 | 게임씨티 | 9 | 0 | 0 | 0 |
| 브로드밴드솔루션스 | 엔스타 | 9 | 0 | 0 | 0 |
| 브로드밴드솔루션스 | 채널가이드 | 9 | 0 | 0 | 0 |
| 브로드밴드솔루션스 | 이지로드 | 9 | 0 | 0 | 0 |
| 씨네이십일 | 하이씨네21 | 24 | 0 | 0 | 0 |
| 씨제이홍쇼핑 | Cjtmall | 16 | 0 | 0 | 0 |
| 아이엠넷피아 | 알토란뱅킹 | 8 | 0 | 0 | 0 |
| 아이엠넷피아 | 알토란 증권 | 8 | 0 | 0 | 0 |
| 아이티비엠지 | TV바둑대국 | 17 | 0 | 0 | 0 |
| 아카넷티브이 | 스카이웨더 | 20 | 0 | 0 | 0 |
| 아카넷티브이 | 건강지기 | 15 | 0 | 0 | 0 |
| 아카넷티브이 | 스포츠정보 | 3 | 0 | 0 | 0 |
| 아카넷티브이 | 아카넷TV골프파트너 | 29 | 0 | 0 | 0 |
| 아카넷티브이 | 안전TV | 5 | 0 | 0 | 0 |
| 아카넷티브이 | 요리와 생활 | 33 | 0 | 0 | 0 |
| 알티캐스트 | 스포츠연예채널 | 15 | 0 | 0 | 0 |
| 엘지데이콤 | 한국금융티브이 | 21 | 0 | 0 | 0 |
| 연합뉴스M&B | 와이엠비 | 5 | 0 | 0 | 0 |
| 연합인포맥스 | 연합트레이딩 | 11 | 0 | 0 | 0 |

| 사업체명 | 채널명 | SO (107) | 위성 (1) | 위성DMB (1) | 지상파DMB (6) |
|----------|--------------|-------------|-----------|--------------|---------------|
| 연합인포맥스 | 웰스플러스 | 11 | 0 | 0 | 0 |
| 우리홈쇼핑 | 우리홈쇼핑 | 1 | 0 | 0 | 0 |
| 이피지 | TV플러스 | 22 | 0 | 0 | 0 |
| 이피지 | TV클리닉 | 22 | 0 | 0 | 0 |
| 인포맥스디티브이 | 연합TV뱅킹 | 13 | 0 | 0 | 0 |
| 지에스홈쇼핑 | GS홈쇼핑 T-shop | 20 | 0 | 0 | 0 |
| 케이웨더 | 케이웨더 날씨방송 | 14 | 0 | 0 | 0 |
| 티브이벼룩시장 | TV벼룩시장 | 9 | 0 | 0 | 0 |
| 한국경제티브이 | 한국경제DTV | 28 | 0 | 0 | 0 |
| 현대홈쇼핑 | tvHmall | 11 | 0 | 0 | 0 |

* 자료원: 방송위원회 (2007). 2007년 방송산업 실태조사보고서 자료 재구성.

반면 위성방송에만 송출되는 채널수는 21개로 나타났다. 케이블TV에 비해 독점 채널수가 매우 적은 편이며 이들 채널들 대부분도 특정 애니메이션 프로그램이나 통신 기업 홈쇼핑 채널, HD 채널, 지역 채널, 음악 채널 등으로 제한되고 있다. 이들 채널들은 위성방송 수신료가 광고 수입보다 중요한 구성요소가 될 수 있는 채널들이 많은 것으로 판단할 수 있다.

<표 17> 위성방송 독점 방송채널사용사업자 채널 송출 현황

| 사업체명 | 채널명 | SO (107) | 위성 (1) | 위성DMB (1) | 지상파DMB (6) |
|-------------------|----------|-------------|-----------|--------------|---------------|
| 대원디지털방송 | AniOne | 0 | 1 | 0 | 0 |
| 대원디지털방송 | ANI BOX | 0 | 1 | 0 | 0 |
| 유직시티미디어 | 유즈 | 0 | 1 | 0 | 0 |
| 성원아이컴 | WAVETV | 0 | 1 | 0 | 0 |
| 시네온티브이 | CINEON | 0 | 1 | 0 | 0 |
| 아이비씨터컴 | 스피드스포츠헤널 | 0 | 1 | 0 | 0 |
| 애니맥스브로드캐스팅 코리아 | 애니맥스 | 0 | 1 | 0 | 0 |
| 에스비에스드라마플러스 | 포유티브이 | 0 | 1 | 0 | 0 |
| 엠지엠태원 | MGM플러스 | 0 | 1 | 0 | 0 |
| 오리온시네마네트워크 | Catch On | 0 | 1 | 0 | 0 |
| 제이비에스미디어 | 게임티브이 | 0 | 1 | 0 | 0 |
| 지약MBC슈퍼스테이션 | 엠비씨넷 | 0 | 1 | 0 | 0 |
| 케이엠홀딩스 | Mplex | 0 | 1 | 0 | 0 |
| 한국디지털오디오방송 | Satio | 0 | 1 | 0 | 1 |
| 한국에이치디방송 | SkyHD | 0 | 1 | 0 | 0 |

| | | | | | |
|----------|-------------|---|---|---|---|
| 한국에이치디방송 | SkyHD Movie | 0 | 1 | 0 | 0 |
| 디티비플러스 | TV재테크 | 0 | 1 | 0 | 0 |
| 아카넷티비 | 영화와 생활 | 0 | 1 | 0 | 0 |
| 에어코드 | 키드아이TV | 0 | 1 | 0 | 0 |
| 케이티하이텔 | Paran쇼핑 | 0 | 1 | 0 | 0 |
| 하나로텔레콤 | 하나로홈쇼핑 | 0 | 1 | 0 | 0 |

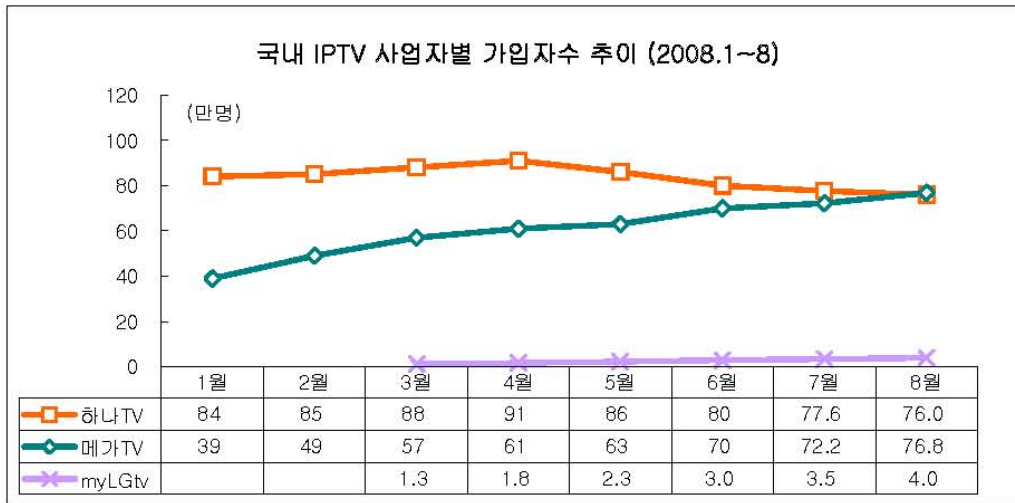
* 자료원: 방송위원회 (2007). 2007년 방송산업 실태조사보고서 자료 재구성.

6. 신규 플랫폼(IPTV) 진출현황

기존에 우리나라 유료방송시장은 크게 종합유선방송사업자와 위성방송사업자로 나누어 볼 수 있다. 그러나 앞서 살펴본 바와 같이 비록 유형별로는 이와 같이 크게 두 가지 형태로 나누어 볼 수 있다고 하더라도 그 점유율 면에서는 케이블 TV가 유료방송시장의 85%를 차지하고 있으므로 사실상 현행 우리나라 유료방송시장에서는 독점적 위치에 있다고 볼 수 있다.

이러한 최근 유료방송시장에는 기존의 케이블TV와 위성방송에 더하여 IPTV사업자가 서비스 제공을 시작한 상태이다. 국내에서는 2006년 7월에 하나로텔레콤이 VOD중심의 TV 포털서비스인 ‘하나TV(현 브로드앤TV)’를 출시하면서 실시간방송을 제외한 pre-IPTV 서비스가 선보이기 시작했으며, KT도 2007년 9월에 ‘메가TV’라는 pre-IPTV 서비스를 출시하고, 영화 VOD, TV 다시보기, 유아/어린이 서비스영역에서 지상파방송을 비롯하여 HD 방송, 영화, 스포츠, 애니메이션, PS3 등 다양한 콘텐츠와 게임 등을 제공하였으며 생활정보, 엔터테인먼트, 금융 등의 기타 부가서비스를 포함하여 약 2만 여편의 콘텐츠를 제공하였다. LG텔레콤은 2007년 12월에 ‘MY LGtv’로 pre-IPTV 시장에 가세하였다. pre-IPTV 시장현황은 VoD를 중심으로 진행되었으며 2008년 8월 기준 KT의 메가TV 가입자가 76만 8천명, SK브로드밴드의 브로드앤TV 가입자가 76만, LG텔레콤의 myLGTV 가입자가 4만명 수준이었다.

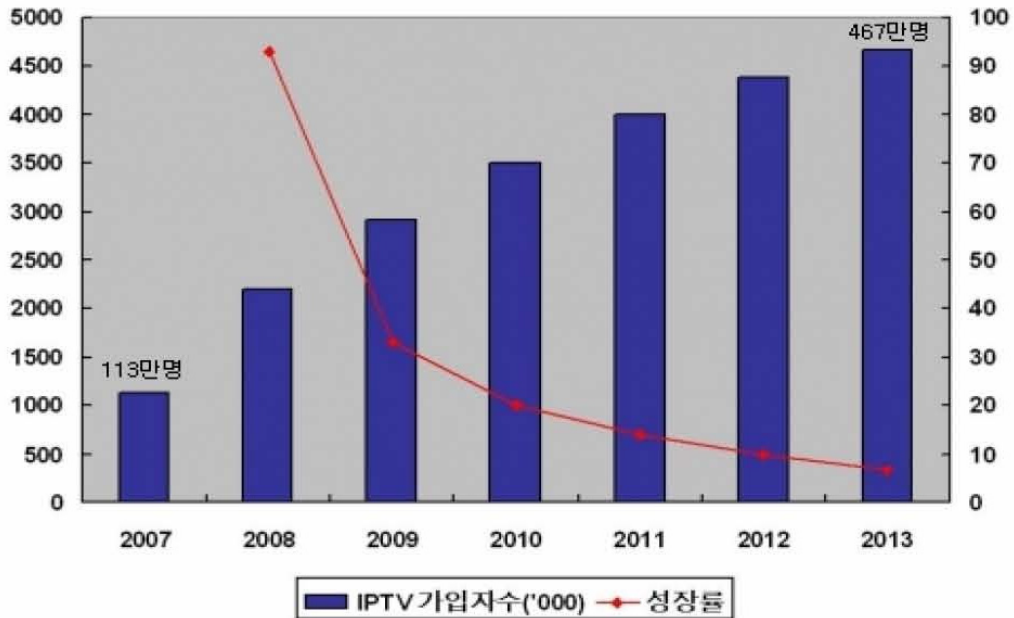
<그림 1> 국내 IPTV 사업자별 가입자수 추이



자료원 : ATLAS (<http://www.arg.co.kr>)

이후 방송통신위원회가 출범하고 인터넷 멀티미디어 방송사업법과 시행령이 마련되면서 국내에서도 IPTV 상용화 및 활성화를 위한 제도적 여건이 마련되었으며, 2008년 8월까지 인터넷멀티미디어 방송사업자 및 콘텐츠사업자의 사업계획서를 제출받아 2008년 9월에 KT, SK브로드밴드(구 하나로텔레콤), LG데이콤이 사업허가를 취득하였으며, 12월부터 VoD가 아닌 real-IPTV 서비스를 제공하고 있다. 특히 KT, SK브로드밴드, LG데이콤은 기존의 VoD 서비스에서 실시간 방송서비스를 제공하기 위한 IPTV 사업을 본격적으로 추진하였으며 오픈TV(Open TV)방식을 이용하는 다음TV도 상용서비스를 준비하고 있다. KT, SK브로드밴드, LG데이콤은 상용서비스를 위한 콘텐츠 확보 측면에서도 유료방송시장에의 성공적인 진입을 위한 필수적이고도 핵심적인 콘텐츠라고 할 수 있는 KBS1, KBS2, MBC, SBS, EBS 등 5개 지상파 방송의 실시간 재전송 기반을 마련하였다. 이러한 real-IPTV 상용 서비스로 인하여 차후 IPTV 가입자 수는 꾸준히 증가할 것으로 예상되고 있다.

<그림 2> 국내 IPTV 가입자수 성장률 추이



자료원 : ATLAS (<http://www.arg.co.kr>)

7. 소결

지금까지 유료방송 시장의 구조적 특성을 살펴보았다. 국내 유료방송 시장의 가장 큰 문제점은 케이블TV가 오랫동안 저가 시장 공략에 의해 시장지배력을 확대해왔으며 SO들은 프로그램 분야 이외에도 매출 다각화를 성공적으로 수행해왔다는 점이다. SO들은 수신료 이외에도 홈쇼핑 송출 수수료나 인터넷 접속사업 등의 분야에서 매출을 높여왔으며 이는 결과적으로 PP들에 대한 의존도를 낮추어 수신료 배분 비율까지도 감소시켜왔다. 이로 인해 이들 플랫폼 사업자에게 프로그램을 공급하는 PP들은 대부분은 수신료 보다는 광고 수익에 의존하는 전형적인 이중시장(two-sided market) 구조를 갖게 되었다. 이들은 저가 서비스 가격으로 시장을 점유하던 중계유선방송 및 종합유선방송의 시장에 의존해왔다. 규모의 경제적 특성으로 인해 위성방송에 프로그램을 공급하는 것 이외에 케이블TV SO에 프로그램을 공급하는 것이 보다 중요한 의미를 갖는 것이다. 서비스 측면에서 유사성을 갖는 케이블TV와

위성방송은 동일 시장 범위에 포함되며 경쟁 정도가 증가하면서 MSP 등에 의해 핵심 콘텐츠의 배타적 거래가 부분적으로 나타난 것이다.

특히 수직적 결합 사업자들 일부는 케이블TV에만 인기 콘텐츠를 독점적으로 공급함으로써 위성방송 플랫폼과의 효율적 경쟁을 저해할 수 있는 가능성을 높여왔다. 이는 융합서비스를 포함해 프로그램, 채널, 서비스의 번들링이 가능한 SO들이 스스로는 다양한 지대를 확보함으로써 안정성을 추구하는 한편 PP 의존도가 높은 위성방송 사업은 불완전한 상품 구성을 유도함으로써 유료방송 시장 내의 효율적 경쟁을 약화시킬 수 있는 가능성을 야기한 것이다. 뿐만 아니라, 인기 프로그램을 기본채널 분야에 집중 배치함으로써 저가 시장에서는 광고료 수익을 증가시키는 이중시장 구조의 특성을 활용하며 고가 시장에서는 대체 가능한 위성방송의 채널 구성과 차별화하지 않는 구조를 갖게 될 가능성이 있다.

결론적으로 현 유료방송시장에서의 상황은 케이블 TV의 저가 시장공략 전략과 PP들의 이중시장구조에 따라 케이블 TV를 중심으로 한 독점적인 유료방송 시장구조가 유지되어 왔다고 할 수 있으며, 이러한 독점구조를 경쟁구조로 이끌어내기 위한 유력한 경쟁사업자의 역할을 위성방송사업자에게 기대하기에는 시장점유율 측면에서 매우 취약하다고 평가할 수 있다. 그러나 최근 재정적·사업적 기반을 갖춘 IPTV 사업자들이 상용서비스 제공을 시작함으로써 기존의 고착된 독점적 유료방송 시장에 유효한 경쟁압력이 가해질 가능성이 높아지고 있다. 즉 IPTV는 기존의 브로드밴드 시장 기반을 충분히 활용함으로써 상당한 숫자의 가입자를 유치할 수 있을 것으로 보여지며, 과거 위성방송이 시장에 진입하면서 확보에 어려움을 겪었던 지상파재전송 문제 또한 성공적으로 해결하였기 때문에 시장진입에 성공할 가능성이 높은 것으로 예상되고 있다.

Ⅲ. 방송프로그램 수급관련 문제와 프로그램 접근규칙의 필요성 여부

1. 기존 유료방송시장에서의 방송프로그램 수급관련문제

가. 콘텐츠 거래상 문제 사례 및 유형과 부당성 여부 평가

유료방송시장에서 콘텐츠 거래상의 문제는 다양하게 지적되어 왔으나 그 위법 내지 부당성 여부에 대하여 엄격한 법적 판단이 이루어진 경우는 많지 않고 상식적 수준에서 불공정거래행위로 규정하는 경우가 대부분이었다. 이하에서는 먼저 지금까지 알려진 사례들을 망라하여 그 사실관계를 될 수록 상세하게 파악한 다음, 각 유형별로 현행법질서 체계 내에서 과연 위법 내지 부당한 것인지 여부를 나름대로 판단해보기로 한다.

1) 플랫폼사업자의 콘텐츠 조달상 문제 사례 및 유형

가) 문제 사례

먼저 PP들이 플랫폼사업자들에게 콘텐츠를 공급하면서 발생하는 공급거절 등의 문제사태에 대하여 알아본다. 지상파방송은 유료방송사업이 아니라는 점에서 유료방송사업에 있어서 콘텐츠 수급 과정의 문제를 대상으로 삼는 본 연구의 목적에 직접 부합하지는 않을 수 있다. 그러나 앞에서 보았듯이 지상파방송사업자는 국내에서 절대적 영향력을 갖는 콘텐츠인 지상파방송을 영위함에 따라 플랫폼 사업자의 시장진입 및 영위에 큰 영향을 미쳐왔을 뿐 아니라 자회사 PP 등을 통하여 지상파방송을 재생산하는 콘텐츠를 케이블방송에 송출하고 있다. 이러한 측면에서 케이블 방송채널사용사업자들이 유료방송시장 플랫폼 사업자에게 콘텐츠를 공급하는 과정에서 발생하는 문제점을 직접 검토하면서, 수직결합된 지상파방송 사업자들의 지상파 재전송 문제를 다루고자 한다.

(1) 지상파사업자의 플랫폼사업자에 대한 재송신 거부

지상파방송은 원칙적으로 무료로 시청할 수 있다는 점에서 유료방송시장과는 별도로 시장이 형성되는 것이 일반적이다. 그런데 다른 나라와 달리 지상파방송이 제공하는 콘텐츠의 인기도나 영향력이 절대적 수준에 이르는 우리나라에서는 신규진입 플랫폼사업자들의 입장에서 지상파의 재전송 여부가 시장진입의 성공 여부를 가늠할 수 있는 잣대가 되어온 것이 사실이다. 과거 스카이라이프나 위성DMB와 같은 새로운 플랫폼사업자들이 지상파 재전송에 어려움을 겪으면서 시장진입 초기에 상당한 시청자 확보와 경영에 어려움을 겪었고 이는 현재까지도 많은 영향을 미치고 있는데, 당초 정부가 의도하였던 플랫폼 경쟁이 효과적으로 이루어지지 않게 된 데에는 지상파 재전송 실패가 가장 큰 원인이 되었던 것으로 보인다. 이러한 사정은 최근 도입되고 있는 IPTV의 경우에도 마찬가지이나, 과거의 다른 플랫폼과는 달리 지상파재전송 문제가 비교적 수월하게 해결되고 있다는 점에서 차이가 있다.

(가) 위성방송사업자의 지상파 재송신 사건

위성방송의 지상파방송 재송신 문제는 위성방송 도입 이전부터 지역방송, SO, 위성방송사업자(당시 KDB, 현 스카이라이프)가 분명한 입장 차이를 보였던 사안이었다. KBS1을 제외한 지상파방송들은 방송권역이 제한되어 있다. 즉, 2007년 4월 기준으로 KBS는 서울을 포함해 전국 19개의 지역방송국을 통해 KBS2를 운영하고 있고, MBC는 서울MBC를 포함해 20개의 지역MBC로 구성되어 있다. 이밖에 6개 주요 도시에 9개의 지역 민영방송사가 설립되어 자체 프로그램을 송출하고 있으며 전국 77개 권역에 걸쳐 107개의 SO가 방송하고 있다. 그러나 위성방송사업자는 방송권역에 제한 없이 위성을 통해 전국 어디에나 방송신호를 보낼 수 있기 때문에, 특정 지역의 지상파방송을 포함시킬 경우 다른 각 지역방송사 입장에서는 역외재송신을 허용하는 것과 마찬가지로의 결과가 된다.

이러한 상황에서 방송시장에 후발 주자로 진입한 스카이라이프는 충분한 가입자 확보를 위해서 지상파 재송신을 요구하게 되었고, 이에 대하여 SBS는 위성을 통한 재송신에 동의하였으나, MBC는 입장을 유보하였다. 그러나 2001년 11월 19일 방송위원회가 “MBC, SBS의 위성 동시재송신을 2년간 불허하고 2년 후에는 이를 전국적으로 확대한다”는 것을 주요 내용으로 하는 ‘방송채널운용방안’을 발표하면서 스카이라이프는 개국한지 한 달 만에 KBS1과 EBS를 제외한 지상파 TV 방송의 위성 재송신이 금지되게 되었다.

방송위원회의 채널정책발표로 야기되었던 지상파방송의 위성 재송신 문제는 2002년 4월 8일 지상파 의무재송신 대상을 KBS1과 EBS로 제한하되 지상파 재송신 승인신청의 근거를 마련한 방송법 개정안이 국회를 통과하면서 ‘지역방송을 보호하는 방향’으로 정리되었다. 한편 스카이라이프는 개정된 방송법 규정에 따라 KBS2, SBS와 약정을 맺고 KBS2는 전국권, SBS는 수도권에 동시재송신 하겠다고 방송위원회에 승인신청을 하였으나 SO와 지역 민영방송사들의 반발로 SBS가 약정을 철회함에 따라 방송위원회가 재송신 승인신청 심사를 반려하였다. 이후 스카이라이프는 2차례에 걸쳐 KBS2의 재송신 승인 신청을 하였으나 방송위원회가 심사를 연기하였다. 시간이 지남에 따라 스카이라이프 측에서는 지상파 방송 시청 제한에 따른 가입자 민원 및 가입 해지율이 증가하였고 가입자 확보 측면에서도 추가비용이 발생하였다. 이에 따라, 지상파 재송신 제한으로 인해 추가적으로 발생하는 비용을 권역별 재송신을 추진하는 비용으로 전환하는 것을 검토하고 제안하기에 이르렀다. 지역방송협회 측은 처음에는 타협할 수 없다고 하였으나 위성DMB나 지상파DMB 등 새로운 방송서비스 도입에 따른 위협을 느끼고 스카이라이프와 협상을 모색하였다. 총 4차례에 걸친 협상 끝에 기본적 사항에 대해 합의하기에 이르지만 SO협회 측이 지역 민방 및 지역 MBC가 지상파 방송의 위성 재송신을 합의하는 경우 해당 지역방송의 송출을 유보하는 조치를 취하기로 하면서 협상이 결렬되었다.

그러던 중 지역방송과 위성방송 사업자간 권역별 동시재송신 방안에 대한 합의가 형성되자, 2004년 7월 26일 방송위원회는 새로운 ‘방송채널운용방안’

을 확정하였다. 확정 발표된 방안에서는 타 지역의 지상파방송 신호의 수신을 제한하는 수신제한시스템(CAS)의 기능입증 및 관리를 전제조건으로 하는 권역별 재송신을 허용하였다. 단 경쟁 관계에 있는 케이블TV의 디지털 전환이 늦어지고 있는 것과 관련하여 시행 시기를 공포일로부터 6개월간 유예한다는 단서를 달았다. 이어 방송위원회가 MBC 20개 채널, SBS 지역민영방송 10개, KBS1 12개 채널, KBS2 1개 채널, EBS 1개 채널 등 총 44개의 채널에 대해 권역별 재송신을 승인함으로써 지역방송과 위성방송사업자 간 분쟁이 해소 되게 되었다.

이후 2005년 2월 22일 스카이라이프는 방송위원회로부터 서울 MBC와 SBS를 비롯하여 지역 MBC 19개사와 지역 민방 9개사 등 총 30개 지상파 방송사에 대한 권역별 재송신을 승인받았고, 4월 20일 지상파 방송의 권역별 재송신 기술시험 송출을 마치고 본방송을 시작하여 현재에 이르고 있다.

(나) 위성DMB의 지상파 재송신 사건

위성DMB와 방송위원회간의 지상파 재송신 문제에 대한 분쟁은, 방송위원회의 지상파 재송신 불가 방침에도 불구하고 위성DMB를 추진 중이었던 SKT의 자회사 TU미디어가 2004년 8월 5일 MBC·SBS와 사업협력계약을 체결하자 방송사 노동조합들이 반발하면서 발생하기 시작하였다. 전국언론노동조합 방송노조협의회와 MBC 노조, 지역민방노조협의회는 각각 성명을 통해 위성DMB에 대한 지상파 재송신을 반대하였다. 이러한 분쟁의 양상은 위성방송인 스카이라이프에 대한 지상파 재송신 문제와 유사하다고 볼 수 있다.

지상파의 위성DMB 재송신 문제에 대해서는 언론노조, 지상파 각 방송사, 방송위원회가 각각 입장을 달리하였는데, 먼저 전국언론노동조합은 위성DMB 서비스 자체에 부정적인 시각을 가지고 있었으며 성명서를 통해 이러한 내용을 발표하였다. 지역방송협의회도 위성방송과 마찬가지로 권역이 없는 전국 사업인 위성DMB에 지상파 재송신을 허용하게 되면 지역방송의 경쟁이 제한될 것이라는 점을 주장하였다.

한편 각 지상파 방송사의 경우 MBC와 SBS는 2004년 8월 5일 TU미디어와 '위성DMB 사업협력 계약식'을 갖고 콘텐츠 및 방송시설의 제공, 인력교류 등 사업 전반에 걸쳐 협력하기로 하였다. 이는 지상파DMB 사업에도 참여하였던 MBC·SBS 양 방송사가 이미 지상파DMB에 지상파 재송신이 허용이 결정된 마당에 위성DMB에도 허용된다면 시청인구 증가 등 여러가지 면에서 플러스 요인이 될 것이라는 예측을 가졌던데 기인한 것으로 해석되었다. 반면 KBS는 지상파DMB 사업에만 총력을 기울였었는데 그 당시 분위기가 위성DMB가 먼저 도입될 것으로 예측되는 데다 지상파 재송신마저 허용된다면 자신이 참여하던 지상파DMB가 불리한 입장에 처하게 될 것을 염려하였던 것으로 알려졌다.

마지막으로 방송위원회는 2004년 7월 26일 발표한 '방송채널운용방안'에서 위성방송에 대한 지상파 재송신 허용의 중요한 근거는 '시청자의 볼 권리'라고 하면서, 대다수의 시청자가 지상파 시청을 원하고 있는 상황에서 사업자간 이해관계 때문에 이를 계속 막을 수는 없다는 입장을 취하였다. 방송위원회는 또한 지상파 3사가 방송 시장에 미치는 영향이 막대하여 지상파 재전송 없이는 새로운 방송 플랫폼이 성공할 수 없는 근본적인 문제점도 파악하고 있었다. 하지만 위성DMB의 경우는 이동을 전제로 한 방송 서비스로서 권역별 수신제한을 두는 것은 사실상 불가능하여 위성방송과 같이 지상파 재전송을 허용할 경우 지역방송이 쇠퇴할 우려가 있다는 지적이 있었다. 이런 이유로 인하여 방송위원회는 위성DMB에 지상파 재송신을 허용할 수 없다는 입장을 보였으나 이러한 입장은 위성방송에 대하여 '시청자의 볼 권리'를 강조하였던 방향과 상반되는 것이었다.

방송위원회는 2004년 10월 6일 위성DMB의 지상파TV 재송신을 당분간 불허하되 지상파DMB 허가추천 때 다시 검토하겠다고 결정하였고, 이후 방송사, 해당업계, 학계 등에서는 지상파 허용 여부에 대해서 다양한 논의가 오고갔으며, 2005년 4월 19일 방송위원회는 위성DMB의 지상파 재송신을 사실상 허용기로 의결하였다. 그러나 KBS는 재송신 불가를 거듭 밝혔고, MBC와

SBS도 노조와의 협의를 이유로 신중한 입장을 보였었다.

한편 방송위원회의 지상파 재전송 허용 결정에도 불구하고 2005년 5월 13일 KBS·MBC·SBS·EBS 등 방송4사 사장과 각사노조, 전국언론노조 관계자들은 지상파DMB 전국서비스가 제대로 될 때까지 경쟁서비스인 위성DMB에게 프로그램을 공급하지 않기로 합의하고 문서로 이를 확인하였다. 그러나 EBS는 6월 TU미디어에 종합교육채널 계약을 체결하고 프로그램을 공급하기 시작했다. EBS의 프로그램 공급이 가능했던 이유는 지상파4사 사장단 사이에 이면 합의가 있었기 때문에 가능했던 것으로 알려졌다. 지상파4사 노사대표는 합의내용을 발표할 당시 외부에는 ‘방송4사 모두 지상파DMB가 정상화될 때까지는 위성DMB에 대한 지상파 프로그램의 재전송을 유보키로 했다’고 발표했으나, 실제 합의문에서는 ‘지상파4사’가 아닌 ‘지상파DMB 사업자(KBS MBC SBS)’만이 재전송 유보의 주체로 명기되어 있고 EBS는 이 조항에서 제외되어 있었기 때문이다.

이후 위성DMB사업자인 TU미디어와 KBS, MBC, SBS 등 방송사들 간의 ‘지상파 프로그램 재전송’ 논의는 2년 2개월이 지나도록 별다른 진전이 없다가, 2007년 7월 16일 TU미디어가 지상파DMB의 MBC 채널인 ‘마이 MBC’를 위성DMB를 통해 재전송키로 하는 계약을 MBC와 체결하였다. TU미디어는 이에 따라 16일 방송위원회에 지상파방송 재송신 계획서를 제출하고 재송신 승인을 요청하였으며 17일부터 수도권을 대상으로 시험방송(채널 11번)을 시작하였다. 이에 대하여 언론노조와 함께 MBC지방계열사 및 지역민방 종사자로 이뤄진 지역방송협의회, 부문별 현업 방송인들의 모임인 한국방송인총연합회, 민주언론시민연합 등이 MBC와 TU미디어의 계약 철회와 방송위의 승인 거부를 촉구하는 성명을 잇따라 발표하였으나, 방송위원회는 2007년 12월 4일 전체회의에서 위성DMB의 MBC 지상파DMB 채널(MyMBC)을 재송신하는 것을 승인하기로 의결하였다.

(다) 케이블사업자들의 지상파 디지털방송 재송신 사건

가장 최근에 벌어지고 있는 지상파사업자의 케이블사업자들에 대한 디지털 방송 재송신 중단은 한국방송협회가 2008년 7월 18일 한국케이블TV방송협회에 ‘지상파 실시간 재송신 중지요청’ 제목의 공문을 통해 케이블TV협회 회원사들이 지상파 방송사들의 허락없이 디지털 지상파 방송을 케이블 방송망을 통해 가입자들에게 실시간 재송신하는 것이 저작권법 등 위반행위이라는 이유로 재송신과 그에 관한 광고 및 마케팅 행위 금지 등의 조치 등을 요구한데서 비롯되었다.

이에 대하여 한국케이블TV방송협회가 반발하고 사실상 재송신 중단요구를 거부한 상태이나, 현재까지 뚜렷한 해결책은 나오지 않고 있다.

<표 18> 지상파 재송신 사건 진행과정

- 2001.5.4. - 스카이라이프에 대한 지상파 재송신 문제 공식 제기
- 2001.11.19 - 방송위원회가 ‘방송채널운용방안’ 발표를 통하여 KBS1, EBS를 제외한 지상파 TV재송신 금지
- 2002.4.8. - 스카이라이프는 방송법 개정으로 KBS2,SBS와 각각 전국권, 수도권 재송신 합의를 하고 승인신청
- 2004.7.26. - 방송위원회 ‘방송채널운용방안’ 확정, 수신제한시스템을 조건으로 권역별 재송신 허용
- 2004.8.5 - TU미디어가 MBC, SBS와 사업협력계약 체결에 따라 방송사 노동조합 반발
- 2004.10.6. - 위성DMB의 지상파 재송신을 당분간 불허
- 2005.2.22 - 지상파 재송신에 따른 본방송 시작
- 2005.4.19 - 위성DMB에 대한 지상파 재송신 허용
- 2005.5.13 - 방송4사, 각사 노조 등 위성DMB에 서비스 없기로 합의
- 2007.7.16 - TU미디어는 MBC와 ‘마이MBC’ 재전송 계약체결
- 2007.7.21 - 케이블 TV업계 대책 논의
- 2007.8.8 - 한국케이블TV방송협회는 한국방송협회에 재송신 중단요청

을 제고해줄 것을 요청

- 2007.12.5 - 방송위원회는 위성DMB에 대한 MBC의 재송신 승인
- 2008.7.18 - 한국방송협회는 한국케이블TV방송협회에 ‘지상파 실시간 재송신 중지요청’ 공문발송

(2) 케이블 방송채널사용사업자들의 다른 플랫폼사업자에 대한 송출거부

(가) 온미디어와 CJ미디어의 스카이라이프 송출중단 사건

CJ미디어, 온미디어 등 복수방송채널사용사업자(MPP) 들이 위성방송(스카이라이프)에 대해 채널 송출을 중단한 것은 위성방송이 도입된 이듬해인 2003년부터 시작되었다. 2003년 3월 국내 최대의 방송채널사용사업자인 온미디어는 그 당시 최고 시청점유율을 보이고 있던 만화채널인 투니버스, 영화채널인 슈퍼액션, 음악채널인 MTV를, 또 다른 MPP인 CJ미디어는 영화채널인 홈CGV를 스카이라이프에 제공하는 것을 중단하였다. 스카이라이프는 투니버스, 슈퍼액션, MTV, 홈CGV의 공급중단에 대해 불공정거래행위로 공정거래위원회에 신고했으나 2004년 9월 증거불충분으로 무혐의 처분이 내려졌다.

이후, 위성방송과 케이블TV 간의 콘텐츠 확보 경쟁은 최근 위성방송에 대해 지상파 재전송이 허용되면서 더욱 심화되었다. 국내 유력한 복수 방송채널사용사업자(MPP)중 하나인 CJ 미디어는 2005년 2월부터 위성방송 스카이라이프에 국내 최고 인기 음악채널인 m.net과 영화채널인 XTM을 송출하지 않고 케이블 TV에만 채널을 공급하겠다고 선언하였다. 문제는 XTM의 경우 아직 계약기간이 남아 있으나 일방적인 계약 파기행위에 해당한다는 점이고, m.net은 계약 기간이 지났다고 하더라도 사업자 간 협의를 위해 60일간 방송을 송출해야 함에도 불구하고 CJ는 송출 중단 결정을 내렸다는 것이다.

CJ는 스카이라이프에 대한 송출중단 결정은 온미디어와의 격차가 계속 벌

어짐으로 인한 적자가 지속되고 있기 때문에 회사의 새로운 위상정립을 위해서라고 이유를 밝히고 있다. 즉 스카이라이프에 대한 CJ미디어의 자사채널 공급중단결정은 인기채널을 케이블 TV에만 집중함으로써 종합유선방송사업자(SO)들과의 채널 계약에서 비인기 채널 패키지 공급권 확보 등 유리한 조건을 확보하는 한편 광고 매출을 극대화하겠다는 전략에서 비롯된 것이라는 주장이다. CJ는 2004년에만 XTM 50억 원 등 총70여억 원의 경영적자가 예상되는데, 이러한 위기를 극복하기 위해서는 케이블 TV에만 채널을 공급한다는 조건하에 케이블 TV의 보급형 채널상품 진입을 보장받는 것이 하나의 방안이 될 수 있었다고 한다.

과거 온미디어도 2003년 3월 투니버스와 슈퍼액션의 스카이라이프 채널 송출을 중단하고 케이블 TV에만 송출하기 시작해 케이블 TV의 보급형채널상품에 공급한 이후 PP 광고시장의 30.3%를 차지한 선례가 있다. 즉, CJ 미디어에 비해 적극적으로 자사가 보유한 채널을 케이블 사업자에게만 공급하기로 결정하였던 온미디어는 이후 케이블 SO들과의 채널편성과 수신료 배분 등에서 독점 계약에 따른 유리한 대우를 받아 왔다. 한편 CJ 미디어의 음악 채널인 m.net은 경쟁채널인 온미디어의 MTV와 비교해서 상대적으로 불이익을 당해 온 것이 사실이다. 결국, 온미디어와의 경쟁에서 살아남고 채널편성과 수신료 배분 등에서 유리한 고지를 점령하기 위해 CJ 미디어는 자사의 인기 채널들을 케이블 SO 들에게만 독점적으로 공급하기로 결정한 것으로 보인다고 알려졌다.

2005년 1월 27일 CJ 미디어의 송출중단 결정에 대해 스카이라이프는 채널 공급 중단 금지 가처분 신청을 서울중앙지방법원에 제출하는 등 대응조치를 취하였고, 이에 대해 CJ 미디어는 XTM, m.net을 포함하여 CJ 미디어가 보유한 전 채널을 위성방송에 제공하지 않겠다고 밝혔다. 그러나 이후 CJ 미디어는 방송위원회의 중재를 통하여 m.net의 송출중단 결정을 철회하고 재계약 여부를 재검토하기로 결정하였고, XTM의 채널송출 중단을 3월 12일 이후로 연기하기로 결정하였다.

방송위원회도 2월 23일 ‘방송시장에서의 공정거래질서 정착을 위한 가이드라인’을 발표하면서 MPP 사업자들의 일방적인 채널 공급중단 및 채널 공급 거절 행위에 대해 강력히 규제할 것임을 경고하였다. 그러나 스카이라이프는 CJ미디어를 비롯한 PP들이 위성방송에 대한 채널공급 중단행위를 하는 배경에는 태광 MSO의 압력이 작용했다고 주장하면서 태광 MSO를 공정거래위원회에 불공정거래행위로 신고하였다(2005년 2월 15일).

결국, CJ미디어는 2월 26일 스카이라이프에 대한 XTM과 m.net의 송출을 중단하였고, 이에 대해 스카이라이프는 CJ미디어를 상대로 ‘채널공급중단 금지 가처분신청’을 제기하였다. 2005년 3월 7일 법원은 CJ미디어에 대해 XTM을 계약종료일인 2006년 3월 1일까지 공급하라는 판결을 내렸다. 한편, CJ미디어는 스카이라이프가 제기한 자사와 태광MSO에 대한 불공정거래행위 신고 취하를 조건으로 KMTV, 내셔널지오그래픽채널 송출을 스카이라이프와 재계약하기로 했고, 스카이라이프는 최종적으로 CJ미디어의 채널중 m.net과 푸드채널을 방송하지 못하게 됐으며, XTM은 법원에서 제기한 채널송출중단 금지가처분 신청이 받아들여져 일단 2006년 3월 1일까지 방송할 수 있게 됐다.

XTM과 m.net 송출 중단과 관련하여서는 법원의 개입으로 일단락되는 듯 하였지만 최근 CJ미디어가 스카이라이프에 대하여 자사의 인기채널 tvN송출을 중단하면서 또다시 같은 문제가 반복되었다.

(나) CJ미디어의 스카이라이프에 대한 tvN 송출중단 사건

CJ미디어의 드라마·버라이어티쇼 채널인 tvN의 스카이라이프 송출중단 사건은 2007년 초부터 양사가 채널 공급계약 연장과 관련해 협의를 벌여왔으나 합의를 보지 못하고 결렬된 것으로 시작되며, 이는 CJ미디어가 연말까지로 잡혀있는 계약기간이 만료되면 스카이라이프에는 더이상 채널을 공급하지 않고 ‘케이블 온리(cable only)’ 채널로 가겠다는 내부 방침에 따른 것이었다. 다만 CJ미디어의 tvN의 스카이라이프 송출중단 사건은 2008년 6월 7일부터

송출을 재개하기로 합의하면서 종결되었다.

이 사건을 시간 순으로 살펴보면 다음과 같다.

2007년 2월 말로 예정된 CJ미디어의 드라마·버라이어티쇼 채널 tvN의 위성방송 채널 공급 중단과 관련, 스카이라이프가 2007년 1월 18일 방송위에 분쟁 조정을 신청하였다. CJ미디어는 분쟁조정위원회의 권고에 따라 3월 31일, 4월 6일, 4월 30일, 5월 2일 수차례에 걸쳐 송출중단 예정일을 잡았다가 이를 연기하였으나, 방송위원회가 5월2일 전체회의를 열어 최종 분쟁조정안을 논의했으나 결론을 내리지 않자, 5월 3일 0시를 기해 tvN의 스카이라이프 송출을 중단했다가 ‘방송위 조정결과가 날 때까지’라는 한시적 조건을 달아 5일 0시부터 송출을 재개하였다.

2007년 5월 15일 방송위원회는 전체회의를 열어 스카이라이프가 적정한 채널공급 대가를 지급하는 조건으로 CJ미디어에게 tvN 채널을 공급하도록 하는 내용의 조정안을 두 회사에 제시하였다. 이날 방송위원회 산하 분쟁조정위원회는 방송위가 2005년에 마련한 ‘방송프로그램과 채널의 유통 등 방송시장에서의 공정거래질서 정착을 위한 가이드라인’의 제3장 제1조에 의한 검토결과, tvN이 주장하는 채널공급 중단의 정당성을 인정하기 어렵다고 판단했다고 설명했다. 이에 따라 위성방송 시청자의 시청권 보호 등을 고려하여 tvN채널을 공급하되, △tvN의 위성방송 송출에 따른 한계비용 △tvN이 위성방송과 경쟁관계에 있는 SO로부터 받는 PP사용료 △스카이라이프의 수익창출 능력 등을 고려하여 적정 PP사용료를 지급하는 내용으로 조정안을 제시했다.

그러나 CJ미디어는 2007년 5월 28일 종합오락채널 tvN의 스카이라이프 공급중단과 관련해 방송위원회가 내놓은 분쟁조정안에 대해 수락여부를 밝히지 않는 방식으로 사실상 거부 입장을 표명하였다.

2007년 12월 17일 CJ미디어는 스카이라이프에 ‘tvN 채널 공급 계약 해지

통보의 건'이라는 공문을 보내 계약 기간의 종료로 인하여 tvN 송출을 중단하겠다고 통보한 뒤 2008년 1월1일부터 대체채널을 송출했으며, 스카이라이프 측은 "시청자의 시청권에 대한 침해이자 채널 편성권을 침해하는 행위"라고 항의하였다.

2008년 1월 1일 CJ미디어는 tvN 채널을 위성방송 송출에 따른 저작권 부담, 위성중계기 사용료 문제, '케이블 온리(only)' 전략 등을 이유로 스카이라이프에 송출을 중단하였다. tvN이 스카이라이프에 채널 송출을 중단한 것은 2007년 5월초 45시간 동안 프로그램을 공급하지 않은 데 이어 두 번째이자 당시 방송위원회가 지속적으로 채널을 송출하라는 권고에 따라 송출을 재개한 지 7개월만이었다. CJ미디어 tvN은 송출 중단 직후 이를 대체하는 채널로 'The Very TV'(더 베리 티브이)를 송출하였다. 그러나 스카이라이프는 이를 받지 않은 채 해당 주파수 대역(Ch270)에 tvN 송출 중단의 부당성을 지적하는 자체제작 프로그램과 지난해 가을 국정감사 때 증인으로 출석해 답변을 하는 송창의 tvN 대표의 모습을 내보내었다.

2008년 1월 2일 스카이라이프는 방송위원회에 CJ미디어의 tvN의 방송송출 중단에 대한 시정조치를 요청하는 내용으로 분쟁조정을 신청하였다. 이후 2008년 1월 1일 양사간 채널 송출이 중단된 지 5개월 여만인 2008년 5월 26일 방송통신위원회의 조정으로 tvN 송출에 대한 문제에 합의하였다. 그리고 2008년 6월 6일 위성방송사업자인 스카이라이프는 케이블TV채널 tvN을 운영하는 CJ미디어와 실무선에서 송출일을 조율한 끝에 7일부터 송출을 재개하기로 합의하였다.

(다) 씨넥서스, ABO의 스카이라이프 송출 중단 사건

위와 비슷한 시기에 씨넥서스는 2005년 2월 1일자로 무협영화 전문채널 ABO의 위성방송 공급을 중단한다고 발표하였다. 씨넥서스는 공급중단에 대하여 "ABO를 위성방송으로 시작해 지난해 위성방송과 케이블TV에 모두 내보냈지만 케이블TV 광고시장과 회사의 생존을 생각해 SO 쪽에서 우대해주

겠다는 조건으로 케이블TV에 집중하기로 했다”고 설명하였다. 이후 씨넥서스는 영화채널인 ‘CXM’ ‘ABO’ 모두 위성에서 중단하고 케이블 집중을 선택했다.

<표 19> 케이블 재송신 사건 진행과정

- o 2003.1 - 온미디어, 투니버스, 슈퍼액션, MTV의 스카이라이프 송출중단
- o 2003.3 - CJ미디어, 홈CGV의 스카이라이프 송출중단
- o 2003.3 온미디어, Qwiny, ongamenet을 위성방송에 런칭하지 않음
- o 2004.9 - 스카이라이프, 온미디어와 CJ미디어를 불공정거래행위로 제소하였으나 증거불충분으로 무혐의 처리
- o 2005. 1. 12 - CJ 미디어, m.net과 XTM의 스카이라이프 송출중단 발표
- o 2005. 1. 18 - 스카이라이프, CJ미디어의 송출중단 결정을 불공정거래행위로 공정거래위원회에 신고(계약이 만료되더라도 최종협상을 위해 60일간 송출해야 한다는 계약 약관에 근거)
- o 2005. 1.24 - 씨넥서스, ABO의 스카이라이프 송출중단 발표
- o 2005. 1. 27 - 스카이라이프, CJ 미디어에 대한 채널공급 중단 가처분신청서를 서울지법에 제출, 방송위는 XTM에 대한 채널계약기간 준수, m.net에 대한 협상기간 준수 촉구
- o 2005. 2.2 - CJ 미디어, m.net과 XTM의 송출중단 철회(m.net에 대한 재계약은 성립되지 않아 공급을 중단, XTM은 계속 공급)
- o 2005. 2.15 - 스카이라이프가 CJ를 비롯한 PP들의 위성방송에 대한 송출중단 행위 배경에 태광MSO의 압력이 작용했다는 이유로 공정거래위원회에 불공정거래행위로 신고
- o 2005.2.26 - CJ미디어, XTM과 m.net 송출 중단. 스카이라이프는 CJ미디어를 상대로 채널공급중단금지가처분신청을 제기
- o 2005.3.7 - 법원이 CJ미디어의 XTM을 계약종료일인 2006년 3월1일까지 공급하도록 판결
- o 2005.4 - CJ미디어, CJ미디어와 태광MSO에 대한 소취하를 조건으로 KMTV, 내셔널지오그래픽 송출 재계약
- o 2005.4 - CJ미디어, Food 채널에 대한 재계약을 거부하고, Xports를 위

성방송에 런칭하지 않음

- o 2006. 11 - CJ미디어, kmTV를 변경해 tvN을 개국한 후 이는 tvN은 신규채널이므로 기존의 계약기간을 준수할 필요가 없다고 주장하며 스카이라이프 송출 중단
- o 2007 - 방송위원회, CJ미디어에게 송출 중단 중지 권고
- o 2007.4 - CJ 미디어, 4월 30일 이후 tvn의 스카이라이프 송출 중단 통보
- o 2007.5.2 - CJ미디어, tvN채널의 스카이라이프 송출을 45시간 동안 중단
- o 2007.5.15 - 방송위원회는 CJ미디어에 대하여 tvN 채널을 공급하도록 조정안 제시
- o 2007.5.28 - tvN 조정안 거부
- o 2007.12.17 - CJ미디어는 스카이라이프에 계약기간 만료를 이유로 tvN 송출중단 통보
- o 2008.1.1 - CJ미디어는 tvN의 스카이라이프 송출을 중단하고 대체 채널로 The Very TV를 송출
- o 2008.1.2 - 스카이라이프는 방송위원회에 CJ미디어의 tvN의 방송송출 중단에 대한 시정조치를 요청하는 내용으로 분쟁조정을 신청
- o 2008.5.26 - 방송통신위원회의 조정으로 tvN 송출을 재개하기로 합의

(3) 동일 플랫폼 내에서 방송채널사용사업자의 송출 거부

(가) 공정거래위원회 2002.12.30 의결 제2002-216호, (주)은미디어의 거래상지위남용행위 및 거래거절행위에 대한 건

(주)은미디어는 SO 및 PP를 자회사로 두고 종합유선방송업을 영위하는 지주회사로서 2001.11.2. 큐릭스계열 3차 SO인 (주)노원케이블종합방송 및 (주)큐릭스광진성동방송으로부터 프로그램공급 요청을 받고도 계속적으로 프로그램을 공급하지 않다가, 2002.10월에야 프로그램을 공급하면서 프로그램 공급계약서상에 “8.3 ‘갑’은 방송위원회 약관승인 의무규정인 기본형채널, 의무형채널, 묶음형채널(2개 이상)을 정상적으로 운영하여야 한다. 또한 형식적인

허위 상품구성을 피하고, 동일지역내에서의 형평성을 위하여 위의 채널상품 구성을 선 시행중인 종합유선방송사업자의 상품과 현격한 차이를 보이지 않아야 한다. 8.4 만약 ‘갑’이 위 8.3항을 준수하지 않을 경우 ‘을’은 프로그램 송출을 중단할 수 있다.”는 내용의 거래조건을 설정한 사실이 있다.

이 사건에서 공정거래위원회는 (주)온미디어가 자기의 프로그램 공급과 관련하여 거래상 지위를 이용하여 상품구성 등 거래내용을 제한함으로써 거래 상대방의 경영을 간섭하거나 프로그램 공급을 거절하는 행위를 하였다고 보고 시정명령을 내렸다. (주)온미디어는 이에 대하여 행위사실을 인정하고 공정거래위원회의 시정조치 의견을 수락하였다.

(나) 온미디어의 CJ 케이블넷 송출중단 사건

온미디어와 CJ케이블넷 양사 간의 채널공급계약은 계약종료일이 2007년 2월 28일까지로 2008년 계약을 연장하기 위해서는 계약종료 15일 전까지 채널공급계약을 완료하였어야 했다. 그러나 양사 간의 채널공급 협상에서 합의가 이루어지지 않음에 따라 계약종료일 이후인 2008년 3월 14일 온미디어는 CJ케이블넷의 서울 양천, 북인천, 중부산, 마산방송 등 4개 SO에 대한 2008년 채널공급계약 불가 방침을 통보하였다.

협상이 결렬된 이유에 대해서는 온미디어는 4개 지역 SO의 온미디어 산하 채널 보급률(전체 가입자 가운데 해당 채널의 시청이 가능한 가입자 비율)이 40.2%로 전국 평균 보급률인 81.6%의 절반에도 미치지 못하는 수준이라며 “지난해 9월부터 10여 차례 개선을 요청하는 과정에서 80% 수준을 제시했지만 CJ케이블넷은 확대 불가 입장을 견지하며 사실상 협상의 진행을 거부했다”고 주장했다. 또한 4개 SO의 경우 온미디어 채널 대부분이 가입자가 적은 고가형 상품에 집중 편성돼 있어 해당 지역 케이블TV 시청자들이 자사 채널을 다른 지역에 비해 비싼 값으로 시청하고 있으며, 이는 CJ케이블넷이 같은 계열 MPP인 CJ미디어를 위해 경쟁 MPP를 의도적으로 차별 편성하기 때문이라고 주장하였다.

이에 대해 CJ케이블넷은 협상결렬 이유에 대하여 온미디어가 제시한 채널 보급률의 경우 시점과 기준에 따라 다른 해석이 가능한데, 유리한 측면만 부각시키고 있다고 주장하였다. 한편 온미디어 쪽이 자사 계열 SO의 CJ미디어 산하 채널 보급률을 올해 60% 수준으로 상향한 점을 감안해 60%선까지 제안했지만 온미디어 쪽이 이를 거부하고 80%를 고집했다고 반박했다. 또한 가령 일부 SO의 채널 보급률이 80%라고 해서 다른 SO에게도 이를 동일하게 적용해달라고 요구하는 건 채널 편성권 침해의 소지가 있는 데다 협상력이 떨어지는 군소 방송채널사용사업자(PP)들은 전혀 고려하지 않는 처사라고 주장하였다.

나) 각 유형의 부당성 여부 평가

이 항에서는 위에서 구체적으로 살펴보았던 지금까지 알려졌던 콘텐츠 수급관련 문제들에 대하여 일응의 법적 평가를 내려보고자 한다. 그 다음으로 경제적 내지 정책적 측면에서 이러한 문제가 발생하는 원인을 살펴보고 그를 바탕으로 프로그램 접근규칙과 같은 적극적인 사전규제의 필요성 여부를 알아보기로 한다.

(1) 개괄적 평가

(가) 지상파방송 재전송 사건들에 대한 평가

먼저 지상파 방송 재전송의 경우를 본다. 위성방송이나 위성 DMB와 같은 신규 플랫폼 사업자들에 있어서 지상파 방송의 재전송은 사업의 승패 여부를 결정짓는 중요한 요소로서 작용한다. 영화와 스포츠의 인기 콘텐츠가 부족하고, 지상파 방송이 콘텐츠를 독과점하는 현실에서 인기 지상파 방송을 재송신 할 수 없다는 것은 특히 뉴미디어의 사업초창기에는 사업발전에 치명적인 요소가 될 수 있다.

사업초기 지상파 방송과 같은 인기 콘텐츠의 확보여부가 사업수행에 얼마나 영향을 미치는지는 위성방송사업자인 스카이라이프의 경험을 통해 가늠할 수 있다. 2002년 3월 1일 서비스를 시작한 스카이라이프의 경우 초기 3년간 지상파 방송이 재전송되지 못하고 인기 채널들이 이탈하면서 지상파의 재송신을 전제로 70만에 도달하였던 예약가입자의 실가입 전환율이 저조해졌고, 이로 인해 스카이라이프는 적자를 면치 못하다가, 이후 2005년 2월부터 지상파 방송을 재전송할 수 있게 되면서 2006년 말에서야 손익이 흑자로 전환하였다. 가장 적극적인 마케팅을 통해 초기 가입자를 확보하는 것이 절대적으로 필요한 유료방송사업에서 사업초기의 위와 같은 결정적 장애는 위성방송사업에 큰 영향을 미쳐, 비록 지상파 재전송 문제가 해결된 이후에까지 성공적 시장진입의 실패의 영향에서 벗어나기 어려운 구조가 되어버렸다고 평가된다. 한편 위성 DMB의 경우에는 2005년 5월 이후 상용서비스를 시작하였음에도 불구하고 지금까지도 적자를 면치 못하고 있는데, 그 원인에는 가격 규제 등 여러 가지가 거론될 수 있겠지만 일반적으로는 지상파 방송의 부재가 가장 큰 원인 중 하나로 꼽히고 있다. 현재 위성방송 사업자인 스카이라이프의 경우 지상파 재송신을 승인 받으면서 사건이 일단락되었지만, 위성 DMB의 경우 아직도 재송신이 이루어지지 않는 상태이다.

결국 우리나라에서의 지상파 재송신 거절이나 지연제공은 신규 플랫폼 사업자의 시장진입 성공 여부를 결정지을 수 있을 정도의 문제라 할 수 있고, 지금까지의 스카이라이프나 위성DMB의 사례를 보면, 그로 인하여 신규진입이 상당히 부진해졌다고 할 수 있다.¹⁾

따라서 이에 대한 법적 조치의 가능성 여부가 대단히 중요한 문제가 되는데, 원칙적으로 이에 대한 법적 평가는 공정거래법에 위반되는지 여부가 핵심이 될 것으로 생각되며, 이에 대하여는 뒤에서 검토한다.

1) 이러한 현상을 수용자 복지증진이나 매체 간 균형발전 등 차원에서 보면, 거대한 경쟁매체로부터 동일구역 내에 있는 지상파TV를 생존케 함으로써 무료인 지상파TV만을 시청하고자 하는 수용자의 TV시청권을 보호한다는 긍정적 측면도 있다고 할 수는 있으나, 이는 극히 부분적인 것에 그친다고 할 수 있다.

(나) 케이블 방송채널사용사업자들의 플랫폼사업자에 대한 송출 거부 사건들에 대한 평가

① 송출거부 사건들의 발생 배경

지상파방송 재송신 문제 외에 앞에서 본 온미디어와 CJ미디어의 스카이라이프에 대한 여러 콘텐츠 송출중단 사건 등은, 직접 행위자인 온미디어와 CJ미디어를 대상으로 한 부당성 여부의 판단과는 별도로 사건의 배경에 대한 이해가 필요하다. 이에 대하여는 앞의 유료방송시장의 현황 부분에서 구체적으로 살펴보았고 경제적 측면에서의 원인분석은 뒤에서 다루겠지만, 간단히 정리하면 다음과 같다. 즉, 지금까지 유료방송시장은 케이블 TV의 저가 시장공략 전략과 PP들의 이중시장구조에 따라 케이블 TV를 중심으로 한 독점적인 유료방송 시장구조가 형성되어 왔다. 이러한 상황에서 신규 플랫폼 사업자들이 유료방송시장에 진입하는 단계에서는 유료방송시장을 사실상 독점하고 있는 케이블 TV사업자들의 PP에 대한 영향력은 그들의 사업에 있어서 직간접적으로 영향을 미칠 수 있다. 즉 케이블 사업자들은 유료방송시장에서의 영향력을 유지하고 그에 따른 높은 광고수익 등을 얻기 위해서 PP들이 스카이라이프와 같은 신규 플랫폼 사업자에게 콘텐츠를 제공하는 것을 중단하도록 영향력을 행사하는 것으로 알려져 있고 그러한 유인도 있는 것으로 보인다. 온미디어와 CJ미디어의 콘텐츠 송출 중단 사건도 이와 같은 배경에 의해서 행해졌다는 견해가 많으며, 이러한 PP들의 콘텐츠 송출이 중단 될 경우 신규 플랫폼 사업자들은 유료방송시장에서의 경쟁에서 열위에 처할 수 밖에 없다는 점에서 문제가 있을 수 있다.

주요 콘텐츠의 공급거절 행위는 그것이 위성방송이든, 위성DMB든, 아니면 최근 문제되고 있는 IPTV든 새로운 플랫폼 사업자가 방송시장에 진입하려고 할 때마다 반복적으로 발생하고 있다. 이러한 사업자들은 신규 플랫폼 사업자들에게 대한 콘텐츠 제공거절에 있어서 나름의 이유를 제시하고 있으나 결국 그 이면에는 기존 플랫폼 사업자들의 시장에 대한 영향력 유지와 기존 PP들의 수익성 확보 노력의 목적이 깔려있다고 할 수 있다.

② 송출거부 사건들의 유형 및 평가

앞서 살펴본 행위 유형들은 모두 PP들이 콘텐츠 제공을 거절한다는 기본적인 행위 사실측면에서는 동일하지만, 내용을 분석하면 ① 새로운 공급계약을 거절하는 경우와 ② 기존의 공급계약을 중단하는 경우로 나눌 수 있고, 후자의 경우는 다시 ㉠ 기존의 공급계약을 위반하여 중단하는 행위와 ㉡ 기존의 공급계약상 해지조항을 이용하거나 계약종료 후 갱신하지 않는 등 절차적으로 적법한 경우로 분류할 수 있다. 더 나아가 배경을 더 분석하면, 계약의 개시 또는 유지 거절에 합리적 이유가 있는 경우와 그렇지 않은 경우가 공존하는 것으로 보인다.

어떠한 이유에서건 콘텐츠 제공 거절행위가 신규 플랫폼 사업자들을 경쟁상 열위에 처하도록 하거나 나아가 방송시장에 대한 신규 진입 자체를 제한할 가능성이 있다는 점은 이를 정책적 측면에서 부당하다고 평가할만한 근거가 될 수 있다. 또한 장기적인 시장성과를 저해한다는 측면에서 비난의 여지도 있다. 그러나 기본적으로 영리를 추구하는 속성을 가진 사업자들의 이러한 행위가 위법하여 법적인 제재조치의 대상이 될 수 있는지 여부는 별도로 살펴보아야 한다.

현행법상 사업자들의 계약(거래)거절에 대한 규정을 마련하고 있는 것으로는 우선 독점규제 및 공정거래에 관한 법률(이하 ‘공정거래법’이라 한다) 제23조 제1항 제1호 규정을 들 수 있다. 공정거래법상 거래거절이라 함은 부당하게 거래를 거절하는 행위, 즉 부당하게 거래의 개시를 거절하거나, 계속적인 거래관계를 중단하거나, 거래하는 상품 또는 서비스의 수량이나 내용을 현저히 제한하는 행위를 말한다.

공정거래법 외에 방송법상 경쟁 및 공정거래에 관한 실체법적인 규정으로는 제76조 제1항을 들 수 있다. 방송법 제76조 제1항에서는 “방송사업자는 다른 방송사업자에게 방송프로그램을 공급할 때에는 공정하고 합리적인 시장

가격으로 차별 없이 제공하여야 한다.”고 규정하고 있다.

그러나 방송법 제76조 제1항 규정의 경우 뒤에서도 다시 언급하겠지만 조문상 “공정하고 합리적인 시장가격으로 차별 없이”라는 매우 추상적인 문구를 사용하고 있을 뿐이며 이를 구체화하거나 위반 시 제재조치를 가하는 내용의 시행령이나 시행규칙 조항이 없어서 단지 선언적 규정에 그치고 있기 때문에 위와 같은 행위 유형들의 구체적 부당성을 판단하기 위한 실질적 기준을 제시하지 못하고 있다. 따라서 현행법상 사업자들의 콘텐츠 제공거절에 대한 부당성을 판단함에 있어서는 사실상 공정거래법상 거래거절에 대한 규정이 유일한 기준인 것으로 보인다. 이에 대하여는 아래에서 살펴본다.

(2) 공정거래법상 부당성 여부

(가) 거래거절행위의 위법성 유형 및 판단기준

공정거래법 제23조 제1항에서는 불공정거래행위의 요건에 대해 각 호의 1에 해당하는 행위로서 ‘공정한 거래를 저해할 우려’가 있어야 함을 규정하고 있다. 따라서 사업자의 행위가 불공정거래행위로서 위법하기 위해서는 공정거래법 제23조 제1항 각 호에 열거된 행위유형에 해당되어야 할 뿐만 아니라, 그 효과가 ‘공정한 거래를 저해할 우려’가 있어야 한다. 즉, 거래거절행위가 있는 경우에는 ‘공정한 거래를 저해할 우려’가 행위의 위법성을 판단하는 기준이 된다.

공정거래법상 거래거절 행위는 사업자의 자유로운 의사결정 행위로서 원칙적으로 위법하지 않으며, 구체적인 경우에 있어서 공정한 거래를 저해할 우려가 있는 경우에 불공정거래행위로서 금지된다. 이러한 거래거절에 대하여 공정거래법은 이를 두 가지 유형으로 나누고 있으며, 둘 이상의 사업자가 공동으로 거절하는 ‘공동의 거래거절’과 사업자가 단독으로 행하는 ‘기타의 거래거절’로 구분하고 있다.

공동의 거래거절은 정당한 이유 없이 자기와 경쟁관계에 있는 다른 사업자와 공동으로 특정사업자에 대하여 거래의 개시를 거절하거나 계속적인 거래관계에 있는 특정사업자에 대하여 거래를 중단하거나 거래하는 상품 또는 용역의 수량이나 내용을 현저히 제한하는 행위를 말한다.²⁾ 이와 같이 둘 이상의 사업자가 집단적으로 거래의 거절을 행하는 경우, 거래거절을 당한 특정사업자는 다른 공급처를 확보하기가 매우 어렵게 되고 시장으로부터 철저히 배제될 위험성이 커지게 되어 경쟁질서를 해할 우려가 매우 크다고 할 수 있고 또한 거래거절에 참여하는 사업자 측에서 보면 상호 거래처 선택의 자유를 제한하는 효과가 크기 때문에 경쟁제한성이 강하다고 볼 수 있다. 따라서 정당한 이유가 없는 한 위법한 것으로 인정된다.³⁾

공동의 거래거절은 둘 이상의 사업자가 공동으로 행한다는 점에서 공정거래법 제19조에 규정된 부당공동행위의 성격을 띄고 있으며, 부당공동행위에 대한 위법성 판단기준이 일반적으로 불공정거래행위에 대한 것보다 엄격하고 제재처분 역시 중하다는 점에서 볼 때, 이를 불공정거래행위가 아닌 부당공동행위로 규율하여야 한다는 주장이 많으며, 공정거래위원회가 제정한 불공정거래행위 심사지침도 같은 관점에서 공동의 거래거절이 공정거래법 제19조의 요건을 동시에 갖추는 경우에는 제19조를 우선 적용한다고 정하고 있다.⁴⁾

기타의 거래거절은 한 사업자가 단독으로 부당하게 특정사업자에 대하여 거래의 개시를 거절하거나 계속적인 거래관계에 있는 특정사업자에 대하여 거래를 중단하거나 거래하는 상품 또는 용역의 수량이나 내용을 현저하게 제

2) 공정거래법 시행령 제36조 제1항, 유형 및 기준 제1호 가목

3) 「불공정거래행위 심사지침」(V.1.가.(3).다.)에서는 다음과 같이 정당화 사유를 제시하고 있다.

- ① 채고부족이나 거래상대방 사업자의 부도 등 채무불이행 가능성 등으로 인해 공동의 거래거절이 합리적이라고 인정되는 경우.
- ② 특정사업자가 공동의 거래거절을 당하더라도 대체거래선을 용이하게 찾을 수 있는 경우.
- ③ 사업자들이 사전에 당해 사업영위에 합리적이라고 인정되는 거래자격 기준을 정하여 그 기준에 미달되는 사업자와의 거래개시를 거절하는 경우.
- ④ 공동의 거래거절로 인해 발생하는 효율성 증대효과나 소비자후생 증대효과가 경쟁제한효과를 현저히 상회하는 경우.
- ⑤ 공동의 거래거절에 기타 합리적인 사유가 있다고 인정되는 경우 등.

4) 불공정거래행위 심사지침 V.1.가.(2)

한하는 행위를 말한다.⁵⁾ 자유 시장경제체제하에서 사업자가 자신의 이익을 극대화하기 위해 더 나은 조건을 가진 거래상대방을 선택하는 것은 당연한 것이며, 이 과정에서 특정사업자에 대해 거래를 거절하는 것은 원칙적으로 적법하다고 할 수 있다. 이러한 관점에서 최근 대법원은 “시장경제원리가 제대로 작동하기 위한 전제조건으로서의 경쟁 기능의 유지를 위하여 시장지배적 지위남용행위에 대한 규제가 매우 중요하다 할 것이다. 그러나, 다른 한편으로 최근의 이른바 경제의 침단화 및 세계화 등의 추세를 감안하면 위 규제가, 기업이 창의력을 바탕으로 세계적 경쟁력을 키우고 궁극적으로는 소비자 후생 증대와 경제발전에 기여할 수 있는 방향으로 운용되도록 배려할 필요 역시 그에 못지않다 할 것이고, 위 규제가 불합리하거나 과도하여 기업이 자신의 능력을 충분히 발휘하는데 장애가 되어서는 곤란할 것이다. 즉, 오늘날 기업들은 매우 다양한 방법으로 전략적 사업활동을 영위하고 있고, 그 과정에서 다른 사업자들과 계약을 체결하고 거래를 하기도 하지만, 매우 다양한 이유에서 계약의 체결을 거절하거나 계약상대방을 결정하고, 계약조건을 흥정하기도 한다. 그런 과정에서 경쟁을 해치는 거래거절에 대하여는 이를 위법한 것으로 보아 시정조치함으로써 경쟁을 회복시켜야겠지만, 경쟁제한적인 의도나 목적이 전혀 없거나 불분명한 전략적 사업활동에 관하여도 다른 사업자를 다소 불리하게 한다는 이유만으로 경쟁 제한을 규제 대상으로 삼는 법률에 위반된 것으로 처분한다면 이는 그 규제를 경쟁의 보호가 아닌 경쟁자의 보호를 위한 규제로 만들 우려가 있을 뿐 아니라, 기업의 사업활동을 부당하게 위축시켜 결과적으로는 경쟁력 있는 사업자 위주로 시장이 재편되는 시장경제의 본래적 효율성을 저해하게 될 위험성이 있다”고 거래자유 원칙을 중시하는 전원합의체 판결을 한바 있다.⁶⁾

그러나 위와 같은 거래자유 원칙도 일정한 경우에는 예외적으로 제한될 수 있는데, 그러한 거래거절로는 “특정 사업자의 거래기회를 배제하여 그 사업활동을 곤란하게 할 우려가 있거나 오로지 특정사업자의 사업활동을 곤란하게 할 의도를 가진 유력 사업자에 의하여 그 지위 남용행위로서 행하여지

5) 공정거래법 시행령 제36조 제1항, 유형 및 기준 제1호 나목

6) 대법원 2007. 11. 22. 선고 2002두8626 판결

거나 혹은 법이 금지하고 있는 거래강제 등의 목적 달성을 위하여 그 실효성을 확보하기 위한 수단으로 부당하게 행하여진 경우”에는 위법성이 인정될 수 있고, 반면 일응 부당하다고 보이는 경우에도 사업상 정당화 사유가 인정된다면 위법성이 인정되지 않는다는 것이 대법원 판례의 입장이다.⁷⁾ 공정거래위원회의 불공정거래행위 심사지침도 비록 경쟁제한성에 중점을 두고는 있으나 그 외에는 유사한 규정을 두고 있다.⁸⁾

한편 시장지배적 사업자가 거래거절 행위를 하여 이를 시장지배적 지위 남용행위로서 규제하고자 하는 때에는 위의 불공정거래행위에 비하여 엄격한 판단기준을 적용하게 되는데, 최근 대법원은 그 거래거절행위로 인하여 가격 인상, 산출량 감소 등 시장에서의 경쟁제한적 효과가 우려되고 그에 대한 주관적 의도 내지 목적이 입증되어야 그 부당성을 인정할 수 있다고 판단하였다.⁹⁾ 그러나 불공정거래행위의 부당성 인정범위가 시장지배적 지위 남용행위의 부당성보다 넓고 따라서 공정거래위원회로서는 시장지배적 사업자의 행

7) 대법원 2008. 2. 14. 선고 2004다39238 판결, 대법원 2005. 5. 26. 선고 2004두3038 판결 등

8) 기타의 거래거절의 경쟁제한성의 판단에 있어서 「불공정거래행위 심사지침」(V.1.나.(2).나.)에서는 다음과 같은 고려 요소를 제시한다.

- ① 거래거절 대상이 되는 물품·용역이 거래상대방의 사업영위에 필수적인지 여부. 대상이 되는 물품·용역이 사업영위에 필수적이지 않다면 경쟁제한성이 낮다고 볼 수 있다.
- ② 거래거절을 당한 특정사업자가 대체거래선을 용이하게 찾을 수 있는지 여부. 대체거래선을 큰 거래비용 없이 용이하게 찾을 수 있는 경우에는 거래거절의 경쟁제한성이 낮다고 볼 수 있다.
- ③ 거래거절로 인해 특정사업자의 사업활동이 곤란하게 되고 그 결과 당해 시장에서 경쟁의 정도를 실질적으로 감소시키게 되는지 여부
- ④ 거래거절로 인해 경쟁사업자(잠재적 경쟁사업자 포함)의 시장진입이 곤란하게 되는지 여부
- ⑤ 거래거절이 공정거래법에 금지된 행위(재판매가격유지행위, 부당공동행위 등)를 강요하기 위한 수단으로 활용되었는지 여부 등

그리고 이러한 고려 요소들에 비추어 비록 경쟁제한성이 있다고 하더라도 다음과 같이 「불공정거래행위 심사지침」(V.1.나.(2).다.)에서 제시한 정당화 사유가 있을 경우에는 경쟁제한성이 없는 것으로 인정된다.

- ① 생산 또는 재고물량 부족으로 인해 거래상대방이 필요로 하는 물량을 공급할 수 없는 경우
- ② 거래상대방의 부도 등 신용결함, 명백한 귀책사유, 자신의 도산위험 등 불가피한 사유가 있고 거래거절 이외에 다른 대응방법으로 대처함이 곤란한 경우
- ③ 당해 거래거절로 인해 발생하는 효율성 증대효과나 소비자후생 증대효과가 경쟁제한효과를 현저히 상회하는 경우
- ④ 단독의 거래거절에 기타 합리적인 사유가 있다고 인정되는 경우 등

9) 대법원 2007. 11. 22. 선고 2002두8626 판결.

위에 대하여도 이를 불공정거래행위로 규율할 수 있다는 것이 보통의 견해라는 점에 비추어 보면, 위와 같은 부당성 판단기준의 차이는 실제에 있어서 불공정거래행위로의 적용법조 수렴현상을 빚는데 불과하다고 할 수 있다.

(나) 송출거부 사건들의 유형 및 불공정거래행위 여부

일반적으로 앞의 행위유형들에 관련된 거래거절 사업자들은 콘텐츠 시장 내에서의 시장점유율이 50%에 훨씬 미치지 못하기 때문에 이들을 시장지배적 사업자라고 하기에는 다소의 무리가 있다고 생각된다. 따라서 불공정거래행위의 관점에서 앞의 행위유형들을 검토할 필요가 있다. 지금까지 파악된 것은 단독의 거래거절 뿐인데, 판례의 기준에 비추어 보면 이들이 기타의 거래거절에 해당할 수 있는 행위들로서 위법성이 인정되기 위해서는 그러한 행위들이 ① 실질적으로 경쟁을 저해하거나 ② 특정 사업자의 거래기회를 배제하여 그 사업활동을 곤란하게 할 우려가 있거나 ③ 오로지 특정사업자의 사업활동을 곤란하게 할 의도를 가진 유력 사업자에 의하여 그 지위 남용행위로서 행하여지거나 ④혹은 법이 금지하고 있는 거래강제 등의 목적 달성을 위하여 그 실효성을 확보하기 위한 수단으로 부당하게 행하여진 경우 중 어느 하나에 해당하여야 한다.

그러나 지금까지 살펴보았던 여러 사정에도 불구하고, 이러한 사업자들의 개별적 콘텐츠 송출중단이 ① 실질적으로 경쟁을 저해하는지 여부는 신규 플랫폼 사업자들이 여전히 방송사업을 영위하고 있을 뿐 아니라 신규 플랫폼 사업자들의 경영악화가 초래되었다 하더라도 개별 사업자의 송출중단이 얼마나 영향을 미친 결과인지는 정확히 알 수 없거나 개별적인 송출중단이 전체적인 방송사업에 커다란 지장을 주었다고 하기는 어렵다는 점 등에서 이를 인정하기 어렵고, ② 송출중단 된 콘텐츠를 대체할 수 있는 콘텐츠가 시장에 상당히 존재한다는 점에서 송출중단 된 콘텐츠가 신규진입 플랫폼 사업자의 사업수행에 절대적으로 필수적인 것이라거나 그의 콘텐츠 구매기회를 배제하여 그 사업활동을 곤란하게 할 우려가 있다고 일반적으로 단언하기가 쉽지 않을 뿐 아니라, 콘텐츠 송출중단은 지역방송의 보호, 저작권 및 저작 인접권

보호, 경쟁을 위한 사업상 전략과 같은 나름의 타당한 근거를 갖추었다는 점에서 ③ 또는 ④의 요건을 충족한다고 단언하기도 어려워, 결국 명백히 부당성을 인정하기가 어렵다고 보인다. 그리고 신규 플랫폼 사업자들의 주장에 있어서도 시청자들의 불 권리나 자신의 경쟁상의 열위 등을 콘텐츠 송출 중단 부당성의 근거로 주장하지만 이 또한 명백히 사업자들의 행위가 부당함을 인정하기 위한 근거로는 빈약하다고 볼 수 있다.

특히 앞에서 분류한 유형에 비추어 보면, ① 새로운 공급계약을 거절하는 경우에 대해서는 일반적으로 상품이나 용역의 공급의무를 인정하기 어렵다는 점에서 특별한 사정이 없는 한 이 유형을 부당하다고 하기 어렵고, ② 기존의 공급계약을 중단하는 경우에 있어서도 ㉠ 기존의 공급계약을 위반하여 중단하는 경우에 있어서는 부당성을 인정할 여지가 상당히 있기는 하지만 이때에는 앞에서 실제로 보았듯이 계약의 이행을 강제하는 민사적 구제수단이 이미 마련되어 있다. 한편 ㉡ 기존의 공급계약에 어긋나지 않는 경우에는, 그 거래거절에 합리적 이유가 있다면 이를 부당하다고 할 수 없을 것이고 합리적 이유가 없는 경우에 한하여 비로소 부당성을 인정할 여지가 있을 것이지만, 지금까지 살펴본 바에 의하면 대부분의 거래거절행위가 PP들의 이윤확대 차원에서 이루어진 측면이 강한 것으로 보이므로 이를 합리적 이유가 없는 것이라고 하기 어렵다고 생각된다. 즉, 이윤추구 차원의 거래거절을 부당하다고 하는 것은 PP들에게 이윤을 포기하라고 강제하거나 전체적으로는 단기적이거나 효율적인 거래행위를 중단시키는 것에 다름 아니고 이는 오히려 공정거래법상 부당성의 주요내용인 단기적 효율성의 달성에 반하는 것이 될 수 있기 때문이다.

또 한편으로는 콘텐츠 송출중단행위는 그 자체가 기업의 영리추구행위의 하나로서 이를 부당하다고 비난하기 쉽지 않고 오히려 콘텐츠 수급을 조절하는 자연스러운 시장기능의 발현으로 이해할 수 있는 측면도 있다고 할 수 있다. 따라서 정부가 위와 같은 거래거절 행위의 부당성이 분명하게 인정되지 않는 상황에서 콘텐츠 송출중단행위를 막고자 한다면 이는 정부가 달성하고자 하는 뚜렷한 정책적 목적과 그에 따른 중장기적인 시장의 성과 또는 효율

성 증진과 같은 기대효과에 바탕하여야 할 것이다.

결국 지금까지 알려진 정도의 사실관계 하에서는, 콘텐츠 송출을 중단한 사업자들의 행위가 윤리적으로 비난할 여지 내지는 정책적 관점에서의 부당성은 있을지 모르나 단기적으로 효율적인 것일 가능성이 있으므로 공정거래법상으로는 이를 부당·위법하다고 단언하기 어렵다고 보인다(물론 사안에 따라 개별적으로 부당성이 인정될 가능성은 상존한다). 즉, 이들 행위들은 본질적으로 거래자유의 원칙 하에서 (M)PP 등의 개별사업자들이 이윤극대화를 위하여 행한 것으로서 위법하다고 하기 어렵거나, 만일 위법한 행위일 여지가 있다 하더라도 지금까지 알려진 사실관계로는 이를 입증할만한 증거가 없는 경우가 대부분인 것으로 보인다. 특히 다른 플랫폼 사업자에 대한 (M)PP들의 경우가 더욱 그러한 것으로 생각된다.

한편 앞에서 온미디어나 CJ케이블넷의 사례에 관하여 언급하였듯이, 만일 이들의 거래거절행위가 스카이라이프나 위성DMB 사업자들의 방송시장 신규진입을 저지하기 위한 케이블사업자들의 합의에서 비롯된 것이라면 이는 부당한 공동행위로서 공정거래법 제19조에 위반될 것이다(불공정거래행위의 하나인 공동의 거래거절에 해당할 수도 있지만 담합으로 보는 것이 더 정확하다고 생각된다). 스카이라이프나 위성DMB에 대한 지상파 재전송 거부의 경우에는 문제가 더욱 심각하여, 지금까지 알려진 사실관계에 의하면 지상파방송 사업자들이 서로 합의하여 지상파 재전송을 거부하였던 것이 거의 확실해 보인다.

전자의 경우에 대하여는 담합에 대한 어떠한 증거도 발견되지 않았기 때문에 구체적으로 언급하기 어렵지만, 후자의 경우에 대하여는 지금까지 공정거래위원회가 이 문제를 해결하기 위한 노력을 크게 보이지 않아왔기 때문에 문제가 지속된 측면을 부인하기 어렵다.

나. 방송프로그램 수급관련 문제의 발생원인

이 항에서는 지금까지 살펴보았던 방송프로그램 수급상의 문제점들이 어떠한 이유로 발생한 것으로 이해할 수 있을지를 알아본다. 수급상의 문제점들의 발생 원인으로는 크게 세 가지 가능성 측면에서 접근한다. 첫 번째는 뒤에서 살펴 볼 미국의 경우와 같이 우리나라 MSP사업자들이 시장지배력을 보유하고 있는지, 만약 보유하고 있다면 그러한 지배력을 남용하여 방송프로그램 수급상의 문제점을 발생시켰다고 볼 수 있는지 여부이다. 두 번째는 (M)SO 간 담합 내지 의식적 병행행위에 대한 유인이 있는지, 만약 있다면 그러한 유인을 달성하기 위해 방송프로그램 수급상의 문제점을 발생시켰다고 볼 수 있는지 여부이다. 세 번째는 방송시장에서의 새로운 매체의 신규진입 저지나 시장봉쇄의 목적과는 달리 (M)PP의 순수한 수익 극대화를 위한 전략적 행위로 인하여 방송프로그램 수급상의 문제점이 발생하였을 가능성 여부이다. 이러한 가능성을 검토함으로써 그에 대한 대책을 합리적으로 마련할 수 있을 것이다.

1) MSP의 시장지배력 남용 가능성

다채널·다매체 방송시장에 신규 진입한 플랫폼사업자들이 콘텐츠 조달에 애로를 겪는 원인으로 첫 번째로 생각해볼 수 있는 것은 수직적으로 결합된 MSP가 콘텐츠 소매단계에서 자신의 시장지배력을 약화시킬 수 있는 신규플랫폼사업자의 출현을 막기 위해 배타적 거래를 통한 수직적 봉쇄(vertical foreclosure)를 독점화 전략으로 채택하였을 가능성이다.¹⁰⁾

네트워크 산업에 해당하는 케이블방송 산업은 높은 초기 투자비용과 낮은 한계비용이라는 특성을 가지고 있으며 가입자기반의 확대에 따라 가입자당 비용이 크게 줄어들기 때문에 수확체증현상(increasing returns to scale)이 두드러지게 나타난다. 따라서 네트워크 구축과 프로그램 제작에 투입되는 높

10) Cable Television Consumer Protection Act Of 1991 , Senate Report No. 102-92, 1991, pp. 1159-1160.

은 매출비용을 회수하기 위하여 수직적으로 결합된 케이블 사업자는 진입장벽을 구축할 유인을 가질 수 있다. 만일 수직적으로 결합된 사업자가 신규 사업자에게 자신이 소유하고 있는 콘텐츠에 대한 접근을 차단하는 경우 신규 사업자는 네트워크를 구축하는 동시에 콘텐츠를 제작하면서 상류시장과 하류 시장에 동시에 진입해야 하는 부담을 갖게 된다. 게다가 소비자들은 이미 시장에 존재하는 채널에 익숙해져 있고, 기존 채널들을 선호하는 경향이 있기 때문에 신규 사업자는 새로운 채널에 대해 상당한 마케팅 비용을 지출해야 하는 부담이 있다. 이러한 요인들은 신규사업자에게 상당한 진입장벽으로 작용하여 기존 사업자의 시장지배력을 강화시키는 결과를 초래할 수 있다.

미국 케이블 시장에서 경험적 연구들은 이러한 수직적 봉쇄이론을 뒷받침한다. Waterman and Weiss (1996)는 케이블사업자들이 서로 경쟁관계에 있는 4개의 프리미엄 케이블 네트워크(HBO, Cinemax, Showtime, The Movie Channel) 중 어느 것을 송출하는지에 대한 1989년의 데이터를 분석한 결과, 계열네트워크를 송출하는 비율이 평균보다 현저히 높았고 경쟁사업자 소유의 비계열 네트워크를 송출하는 비율은 평균보다 현저히 낮다는 사실을 발견하였다. 그리고 경쟁사업자 계열 네트워크를 송출하는 경우에도 가격이나 마케팅에 있어서 계열 네트워크를 우대하는 경향이 나타났다.¹¹⁾ Chipty (2001)는 1991년의 데이터를 이용해서 케이블 산업의 수직적 봉쇄를 분석한 결과 홈쇼핑 서비스인 QVC에 수직적으로 결합된 케이블 사업자는 경쟁 서비스 HSN을 송출할 개연성이 낮으며, 프리미엄 네트워크를 소유하고 있는 MSO인 Time Warner와 Viacom은 American Movie Classics을 송출할 개연성이 낮다는 점 등을 발견하였고, 이를 근거로 수직적으로 결합된 케이블사업자는 경쟁 프로그램 서비스를 배제하는 경향이 있고 그 결과 일부 프로그램 서비스는 수직적으로 결합된 케이블사업자의 유통망에 접근할 수 없다는 점을 증명하였다. 그러나 이 논문에서는 수직적 결합은 그에 수반되는 효율성증대효과 때문에 결과적으로 소비자후생을 증대시킨다고 주장하였다.¹²⁾ Chen and

11) Waterman, David, Andrew A. Weiss, The effects of vertical integration between cable television systems and pay cable networks, 72 Journal of econometrics 357 (1996).

12) Chipty, Tasneem, Vertical Integration, Market Foreclosure, and Consumer Welfare in the Cable Television Industry, 91 The American Economic Review 428 (2001).

Waterman (2005)은 680개 케이블 시스템에 대한 2004년의 데이터를 분석하여 위성방송으로부터의 경쟁압력과 케이블의 채널수용능력증대 및 디지털화에도 불구하고 이전의 연구들에서 나타났던 수직적 봉쇄 현상이 지속되고 있음을 증명하였다. 이들은 수직적으로 결합된 케이블 사업자는 경쟁프로그램 네트워크를 보다 고가 티어에 배치하는 등의 방법으로 경쟁사업자에 대한 수요를 감소시키는 전략도 취하고 있다고 주장하였다.¹³⁾ Singer and Sidak (2007)은 하류 다채널 비디오 프로그램 유통시장에서 충분한 시장지배력을 보유하고 있는 케이블 사업자는 비계열 콘텐츠사업자의 접근을 차단함으로써 상위 콘텐츠 시장의 경쟁자를 퇴출시키거나 동태적 효율성을 훼손시킬 수 있다고 주장하였다.¹⁴⁾

그러나 미국과 달리 우리나라의 경우 다채널·다매체 방송시장에 신규 진입한 플랫폼사업자들이 콘텐츠 조달에 애로를 겪는 원인이 수직적으로 결합된 사업자의 시장봉쇄인지 여부에 대해서는 의문이 제기된다. 이상우 (2006)는 우리나라에서 수직적으로 결합된 케이블 사업자가 경쟁제한적인 행위를 할 수 있을 정도로 시장지배력을 가지고 있는지 여부와 수직적으로 결합된 방송 채널사용사업자가 경쟁 플랫폼사업자를 배제시키고 자신들과 수직적으로 결합된 케이블 사업자들과 독점적 프로그램 공급계약을 체결한 유인이 존재하는지 여부를 검토한 후 국내에서의 배타적 프로그램 공급행위의 현황에 대한 실증적 분석을 시도하였다.¹⁵⁾

이상우 (2006)에서는 2006년 4월 기준으로 국내에 존재하는 MSP는 CJ 계열, 온미디어 계열, 태광산업계열, 현대백화점 계열, 지에스홈쇼핑 계열 5개인 데, 태광산업과 현대백화점, 지에스홈쇼핑은 각각 1개의 PP만을 보유하고 있기 때문에 진정한 의미의 MSP라 보기 어렵고,¹⁶⁾ CJ 계열 MSO와 온미디어

13) Chen, Dong and Waterman, David, Vertical Foreclosure in the U.S. Cable Television Market: An Empirical Study of Program Network Carriage and Positioning (October 2005). Available at SSRN: <http://ssrn.com/abstract=843544>

14) Singer, Hal J., J. Gregory Sidak, Vertical Foreclosure in Video Programming Markets: Implications for Cable Operators, 6 Review of Network Economics 348 (2007).

15) 이상우, 나성현, 정은옥, 김원식, “다채널 방송시장에서의 프로그램 접근에 관한 연구”, KISDI 연구보고06-05, 2006.

계열 MSO가 확보하고 있는 가입자 수는 각각 전체 케이블 가입가구의 14.8%와 2.9%에 불과하여 콘텐츠 유통시장에서 시장지배력을 가진 사업자라고 볼 수 없다고 주장하였다.¹⁶⁾ 그리고 CJ 계열 MPP와 온미디어 계열 MPP가 위성송출을 중단한 것은 첫째, CJ 계열 MSO와 온미디어 계열 MSO의 가입자 확보율이 각각 14.8%와 2.9%에 불과하다는 점을 고려할 때 위성송출 중단으로 그들의 SO 부분이 얻을 수 있는 이익은 그리 커 보이지 않는다는 점, 둘째, 오히려 수신료배분율이 높은 위성방송 송출을 통해 콘텐츠 수익을 높이는 것이 합리적이라는 점, 셋째, 온미디어와 CJ미디어가 위성에 송출을 중단한 채널들은 대부분 시청률 20위 이내의 인기채널들이므로 이들 채널을 위성방송에 송출하더라도 SO들과의 개별협상에서 협상력을 충분히 발휘할 수 있다는 점, 넷째, 이들의 위성송출 중단으로 인한 손실의 보상을 위해서는 비대칭적인 SO들 간에 공정한 해법을 찾아야 하는데, 그러한 해법의 도출은 담합이 아니고서는 거의 불가능하다는 점 등을 종합하여 볼 때 결합이윤을 극대화하고자 하는 경제적 유인으로 설명되지 않는다고 주장하였다.¹⁸⁾ 그리고 실증분석 결과 국내 MSP들은 위성방송사업자에게는 채널송출을 거부하고 있으나 케이블 사업자에 대해서는 수직적으로 결합되지 않은 경쟁사업자에 대해서도 비배타적으로 채널을 제공하고 있는 것으로 나타났다고 하였다.¹⁹⁾ 이 연구에서는 미국 케이블 시장에서 나타나고 있는 현상과 달리 우리나라의 경우 다채널·다매체 방송시장에 신규 진입한 플랫폼사업자들이 콘텐츠 조달에 애로를 겪는 원인은 수직적으로 결합된 사업자의 시장봉쇄 때문이 아니라 신규매체 진입방해를 위한 SO간 담합 내지 의식적 병행행위에 의한 것이라고 결론을 내렸다.²⁰⁾

우리나라에서도 MPP나 MSO들이 MSP 구성에 적극적인 입장을 보이면서 앞으로 케이블방송시장의 집중도가 증가될 경우에 따라 MSP의 수직적 봉쇄 전략으로 인해 콘텐츠수급문제가 발생할 가능성이 있다. 실제로 케이블방송

16) *Id.*, at 160.

17) *Id.*, at 162.

18) *Id.*, at 163.

19) *Id.*, at 172.

20) *Id.*, at 175.

시장에서 티브로드, CJ, 씨엔엠, HCN, CMB, 큐릭스, GS홈쇼핑, 온미디어 등 8개 MSO의 매출액 기준 시장점유율은 2004년 72.8%에서 2005년 78.1%, 2006년 81.1%로 지속적으로 높아지고 있는 것으로 조사되었으며, CJ계열, GS홈쇼핑계열, 현대백화점계열, 태광산업계열, 온미디어계열, 씨엔엠계열, CMB계열 등 7개 SO와 PP 결합사업자의 매출액 기준 시장점유율도 2004년 57.2%에서 2005년 58.7%, 2006년 60.6%로 지속적으로 높아지고 있는 것으로 나타났다.²¹⁾

그리고 CJ미디어와 온미디어를 주축으로 하는 대형 MSP의 시장점유율이 낮다고 하더라도 기타 소규모 MSP들과 비교하여 보았을 때 그 규모에 있어서나 핵심적인 콘텐츠를 바탕으로 하는 영향력 면에서 그 거래상의 지위를 남용하여 배타적 거래를 할 가능성은 여전히 남아 있다고 보인다. 물론 이러한 문제는 미국에서와 같이 MSP가 시장지배적 지위를 가졌을 때 전형적으로 나타날 수 있는 문제이기도 하다. 그러나 그에 미치지 못하는 경우라 할지라도 다른 유형의 원인들과 결합할 경우 제한된 범위에서나마 어느정도라도 유사한 결과를 초래할 여지를 전적으로 배제하기는 어렵다.

즉 온미디어나 CJ미디어가 보유하고 있는 콘텐츠를 특정 애니메이션, 영화, 음악과 같은 세분된 콘텐츠별로 구분하여 관련시장을 좁게 획정할 경우 해당 콘텐츠 시장에서의 점유율은 더욱 높아지며 온미디어나 CJ미디어는 위와 같은 특정 콘텐츠 공급에 있어 상당한 영향력을 행사할 수 있는 위치를 있다고 볼 수 있다. 그리고 특히 자신이 독점하고 있는 특정 지역에서 거두고 있는 초과이윤을 바탕으로 다른 지역에서의 손실분을 만회하는 사업전략을 펼칠 가능성도 있다. 즉, 한 지역에서는 다른 SO와 경쟁상황에 있고 다른 지역에는 자신이 독점사업자일 경우 자신의 유력 콘텐츠를 경쟁지역에서는 저가티어에 편성하고 독점지역에서는 고가 티어에 배치함으로써 경쟁SO를 배제하고 그에 따른 손실을 독점지역에서의 고가 티어에서 발생하는 초과이윤으로 보충할 가능성이 있다.

21) 방송위원회, 방송산업 실태조사보고서, 2005-2007.

또한 MSP들이 자신이 보유한 채널을 자사 SO에 우선적으로 편성하고 자사가 보유한 채널과 유사한 경쟁 채널을 자사 SO의 편성에서 제외하거나, 다른 MSP와 협정을 맺어 서로 상대가 보유한 채널을 우선적으로 편성하고 이 채널과 경쟁 채널을 편성에서 제외하는 형태의 불공정거래행위를 할 가능성이 있다. 이에 대한 사례로서는 앞서 PP의 콘텐츠 공급상 문제에서 살펴본 태광MSO사건에서 태광MSO가 계열사인 한빛아이앤비의 유지보수회사인 한빛서비스 명의로 한국남시채널(F-TV)의 경영권을 인수한 후 한국남시채널을 육성하기 위해 경쟁사업자인 한국레저남시방송(FS-TV)에 대해 태광MSO계열사의 송출을 중단하고 씨앤엠커뮤니케이션과 CJ케이블넷 등 다른 MSO들에게 FS-TV를 F-TV로 바꿔 줄 것을 요청하는 등 행위를 하자 한국레저남시방송이 공정거래법에 반하는 행위를 하였다고 주장하며 공정거래위원회에 제소한 경우를 들 수 있고, 과거 m.net을 소유한 제일제당 계열 SO들이 경쟁 기업인 KMTV의 송출을 중단한 것이나 MSP인 온미디어가 경쟁관계에 있는 SO에 프로그램을 제공하지 않은 경우를 들 수 있다.

그럼에도 불구하고 MSP들의 낮은 시장점유율과 그들의 결합이윤극대화 전략 등을 감안할 때, 콘텐츠 수급관련 문제의 원인이 미국에서와 같이 수직적으로 결합된 개별 MSP의 시장지배적 지위 남용이라고 단정하기는 어렵다고 생각된다.

2) 신규매체의 진입방해를 위한 (M)SO간 담합 내지 의식적 병행 행위

우리나라에서 최근 발생하고 있는 콘텐츠 수급문제는 뉴미디어의 등장으로 인해 법적으로 규정된 구조적 진입장벽이 약화되어 감에 따라 위기감을 느낀 기존사업자들이 진입시기의 비대칭에 의해 파생되는 선발자 우위(first mover's advantage)를 전략적으로 활용함으로써 공동으로 새로운 플랫폼 사업자의 시장진입 내지 정착을 방해하려는 일종의 담합으로 이해할 여지가 있을 수 있다. 아래의 표에서 볼 수 있듯이 1995년 케이블방송이 도입된 이후 우리 방송시장에서는 기존 사업자들이 전략적 진입장벽을 형성하려는 시도²²⁾

가 여러 차례 있었다.

<표 20> 표 기존 방송사업자들의 전략적 진입장벽 형성 사례

| 매 체 | 년도 | 장애매체 | 내 용 | 평 가 | 전 략 |
|-------|------|--------|-----------------------------|--------------------|-----------------------------|
| 케이블TV | 1995 | 중계유선방송 | 정보통신부 중계유선방송 이시재전송 허용 | 부처간 갈등 | 조기 정착 방해 |
| 위성방송 | 2001 | 지상파방송 | 위성방송 지분참여 | 통신사업자 시장 진입 저항 | 경쟁사업자 지분 참여 |
| | | 케이블TV | 지상파재전송 반대 | 경쟁매체 안정적 진입 저지 | 지연전략 |
| | | 지역방송 | 지상파재전송 반대 | 지역방송 status quo | 지연전략 |
| 위성DMB | 2004 | 지상파방송 | 지상파DMB 도입으로 시간 지연 | 통신사업자 시장진입 저항 | 경쟁매체 도입으로 조기 시장 진입 방해 |
| | | 케이블TV | 지상파재전송 반대 | 경쟁사업자 시장진입 저항 | 지연 전략 |
| | | 지역방송 | 지상파재전송 반대 | 지역방송 status quo | 지연 전략 |
| IPTV | 2007 | 지상파방송 | MMS 도입 | 다채널 플랫폼 직접 운영 | 경쟁 및 지연전략 |
| | | 케이블TV | IPTV 조기 도입 반대 | 경쟁매체 도입 반대 | 지연전략 |
| | | 지역방송 | 지상파재전송 반대 | 지역방송 status quo | 지연전략 |

이상우(2006)는 실증분석을 통해 주요 MSP인 CJ와 온미디어가 위성사업자에게는 채널전송을 거부하고 있으나, 자신들과 동일 지역에서 경쟁하고 있는 케이블 SO들에게는 배타적 거래를 하고 있지 않다는 점을 밝히고²³⁾ 이러한 행태는 PP의 이윤극대화나 SO와의 결합이윤극대화를 위한 최적의 전략이라기보다는 케이블TV 업계의 송출중단 압력에 MPP들이 (송출중단손실에 대한 부분적인 보상²⁴⁾을 조건으로) 굴복한 것이라고 분석하였다.

22) 황근, “멀티 플랫폼과 공정경쟁: 공생경쟁에서 공정경쟁으로”, 한국방송학회 2008 봄철 정기학술대회, 2008, 13면.

23) 이상우, 나성현, 정은옥, 김원식, “다채널 방송시장에서의 프로그램 접근에 관한 연구”, KISDI 연구보고06-05, 2006, 165-172면.

케이블 (M)SO들은 각각 개별적으로는 MPP들의 배타적인 거래를 유도할 수 있을 만큼 시장지배력을 보유하고 있다고 보기 어렵지만, 공동으로는 2007년 4월 기준으로 1,231만 가구의 가입자를 확보하여 전체 유료방송 가입자 1450만 가구 중 86.1%를 점유하고 있으므로 방송채널사용사업자들이 더 높은 수신료 배분율을 제공하는 위성방송사업자와 거래하지 못하게 할 수 있는 시장지배력을 보유하고 있다고 볼 수 있다.

그리고 네트워크 산업의 특성을 가지고 있는 케이블 산업에서 케이블 사업자들은 높은 매물비용을 회수하기 위해 배타적 전략을 취할 유인이 있으며, 현재 케이블 방송시장에서 SO들의 수입 중 상당부분은 수신료가 아닌 광고비나 홈쇼핑 송출료, 인터넷 접속사업수익 등으로부터 발생하고 있다는 점도 가입자기반 유지를 위해 위성방송 등 신규 플랫폼사업자가 경쟁상대로 성장하기 전에 시장에서 퇴출시키려는 진입장벽 전략의 인센티브로 작용하고 있고, 통신사업자의 방송시장 진출에 대한 견제의 성격도 있는 것으로 보인다. 실제로 (사)한국종합유선방송협회는 케이블TV가입자 보호를 명분으로 2002.1.25. 및 2002.2.25. 자기의 회원사중 PP사업자에 대하여 한국디지털위성방송(스카이라이프) 광고방송을 자제할 것을 요청한 사실이 있다.²⁴⁾

만일 방송프로그램 수급상의 문제가 부분적이라도 위와 같은 배경 하에서 경쟁 플랫폼 사업자들의 시장진입을 저해하기 위하여 행해진 것이라면, 이는 명백하게 공정거래법에 위반되는 것으로서 이에 대한 공정거래위원회의 조사와 시정조치가 필요할 것이다. 그러나 한편으로는 우리나라에서 수직적으로 결합된 MSP들의 시장점유율이 높지 않고 뉴미디어의 등장과 대기업의 방송소유규제 완화로 인해 방송시장에 대한 진입장벽이 낮아지고 있으며 (M)PP들이 개별적인 이윤극대화를 위해 공동행위에서 이탈할 가능성이 있기 때문에 이러한 유형의 공동행위가 장기적으로 또는 안정적으로 유지되기 어려운

24) 송출중단에 대한 보상으로는 MPP의 채널들을 저가 티어에 포함시키거나, 해당 MPP의 비인기 채널들도 구매하는 것을 들 수 있다.

25) 공정거래위원회 2002.12.30 의결(약) 제2002-215호, (사)한국종합유선방송협회의 경쟁제한 행위 및 구성사업자의 사업활동제한행위에 대한 건.

측면이 있다는 점에서는 위와 같은 공동행위의 실제 여부에 대한 의심의 여지도 있다. 아울러 이러한 결과가 개별 사업자들이 이윤극대화 과정에서 독자적으로 내린 사업판단일 가능성, 즉 의식적 병행행위에 해당할 가능성도 고려하여야 한다.

3) (M)PP들의 전략적 행위 가능성

플랫폼사업자의 콘텐츠 조달에 있어서의 어려움과 관련하여서는 앞서 수직적으로 결합된 MSP의 배타적 거래를 통한 시장봉쇄 가능성과 (M)SO간의 담합 내지 의식적 병행행위 가능성을 검토해 보았다. 그러나 이러한 두 가지 가능성들은 (M)PP들의 어떠한 본래적 행위에 따른 콘텐츠 조달의 어려움이라는 문제로 접근했다기보다는 플랫폼사업자들의 신규사업자 진입방해라는 문제에서 접근한 측면이 다소 강하다고 볼 수 있고, 이와 같이 이해할 경우에는 이를 입증할 증거가 거의 없다는 근본적 문제를 안고 있다. 따라서 전자의 측면 즉, (M)PP들의 독자적인 행위에 따른 신규플랫폼 사업자에 대한 콘텐츠 공급의 불균형을 검토해 볼 수 있다.

우리나라의 유료방송시장이 콘텐츠의 배타적 거래, 왜곡된 수익구조와 그에 따른 저가 과열경쟁, 플랫폼 사업자들 간의 대립 등 다양한 문제가 발생하는 것에 대해서 다수의 연구들은 여러 원인을 제시하고 있지만 단연 공통된 원인으로는 핵심콘텐츠의 절대부족을 들고 있다. 이러한 콘텐츠의 부족 현상은 당연히 (M)PP들의 수익 극대화를 위한 시장전략에도 영향을 미치게 된다.

방송시장에서의 수익구조는 무료방송시장의 경우 수신료와 광고수입을 주요 재원으로 하고, 유료방송시장의 경우 가입료를 수익기반으로 두는 것이 정상적이라고 볼 수 있다. 그러나 현재 우리나라 유료방송시장은 케이블 TV의 가입자들이 대부분 저가 티어링에 가입되어 있어 가격경쟁시장의 양상이 뚜렷이 나타나고, 이에 따라 (M)PP들은 수신료 배분 수익이 아닌 주로 광고수익에 의존하는 경향을 보이고 있다. 즉 국내 유료방송시장은 유료 시청료

보다 무료방송시장의 경우와 유사한 광고시장에 의존하는 왜곡된 수익구조를 보이고 있다.²⁶⁾

(M)PP들은 이러한 왜곡된 수익구조에서 자신의 인기 콘텐츠를 기반으로 최대한의 이윤을 확보하기 위하여 케이블 SO와 위성방송 간에 차별적으로 채널을 공급하는 전략을 펴고 있는 것으로 볼 수 있다. 즉 (M)PP들은 수신료 수입이 전부인 위성방송에 콘텐츠를 공급하기보다는 전체 유료방송 가입자의 86% 이상을 확보하고 있는 케이블 SO의 저가 보급형 티어에 콘텐츠를 공급함으로써 광고매출을 극대화하는 전략을 취하고 있다고 볼 여지가 있으며, 실제로 지금까지 보았던 대부분의 사례에서 (M)PP들이 이러한 명분을 내세우고 있다.

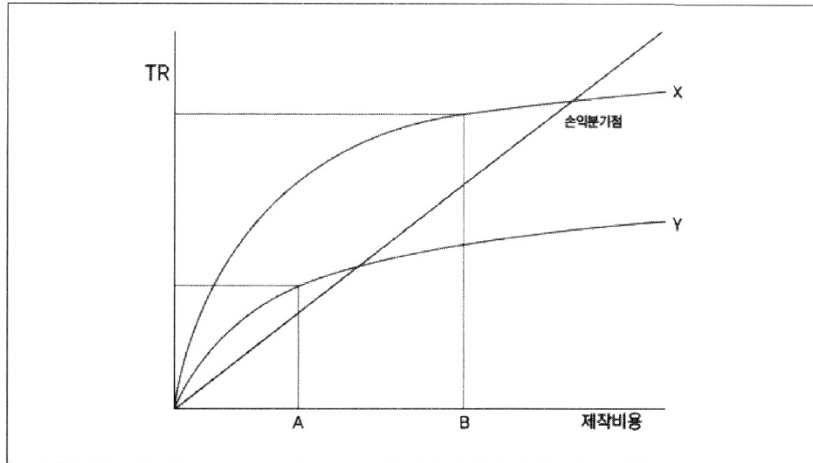
(M)PP들이 이러한 Cable Only 전략을 취한다고 볼 수 있는 근거로서 부족한 자신들의 인기 콘텐츠를 활용하여 수신료 수입보다는 광고수익을 극대화하려는 행위 외에도 안정적인 배급망 확보를 통한 향후 콘텐츠 제작 투자의 활성화, 그리고 시청률 증가를 통한 광고수입의 증가 등도 고려해 볼 수 있다.

먼저 배급망 확보의 경우를 살펴보면 콘텐츠의 경우 공공재적 특성을 지니기 때문에 방송시장에서 기업이 가지는 시장의 크기는 매우 중요하다. 이는 콘텐츠의 경우 독특한 비용구조를 지니고 있기 때문이다. 즉 TV 프로그램의 경우 제작에 있어서는 대규모 초기 제작비용을 필요로 하는 반면, 추가적인 상품을 만들거나 배급하는데 있어서 소요되는 비용은 비교적 크지 않다. (M)PP들이 이러한 특성 하에서 이윤을 얻기 위해서는 고정비용 투자 분을 회수하여야 한다. 따라서 배급 시장을 안정적으로 확보한 (M)PP들은 콘텐츠에 투자하려는 인센티브를 갖게 되는 반면, 배급 시장을 확보하지 못한 (M)PP들은 최적수준보다 낮은 수준에서 콘텐츠에 투자하게 된다.²⁷⁾

26) 이수영, “다매체 TV간 공정경쟁 방안에 관한 연구: 프로그램 접근을 중심으로”, 디지털 컨버전스 시대의 위성방송-대응전략과 정책과제,” 한국방송학회 학술세미나, 2005, 3면.

27) Olson, James W. & Spiwak, Lawrence J., Can Short-Term Limits on Strategic Vertical Restraints Improve Long-Term Cable Industry Market Performance?, Cardozo

<그림 3> 프로그램 투자액과 총수입의 관계



(M)PP의 프로그램 투자액과 총수입의 관계에 대한 위 그림에서도 알 수 있듯이 (M)PP의 수익에 있어서 배급망 확보는 가장 중요한 요인이 된다. 큰 배급망을 가진 X (M)PP는 제작비를 B점 까지 투입할 수 있지만, 배급망이 적은 Y (M)PP는 A점에서 제작비가 결정될 수 밖에 없다.²⁸⁾ 즉 적은 배급망을 가진 사업자는 투입비용이 낮기 때문에 품질과 시청률이 떨어지는 악순환 구조를 가질 수 밖에 없고 따라서 이들에게는 배급망의 확보가 매우 중요하다. 결과적으로, (M)PP들의 경우 위성방송 보다는 케이블 SO를 선택하여 콘텐츠를 공급함으로써 안정적인 배급망을 확보하고 콘텐츠에 대한 투자비용을 증가시킴으로써 품질을 높이고 시장에서의 경쟁력을 높이는 등 선순환 구조를 이룰 수 있게 된다.

다음으로 시청률 증가를 통한 광고수입 증가를 도모하고자 하는 경우, 광고주들은 보다 많은 가입자들에게 자사 제품을 알리기를 원하기 때문에 보다 많은 시청자들이 보는 채널에 대해 광고 집행을 더 많이 하려고 할 것이다. (M)PP들의 경우 이러한 측면에서 케이블 SO에 대하여 자신의 인기 콘텐츠

Arts & Entertainment Law Journal, Vol. 13, No. 283, 1995.

28) 이영주, “지상파 방송사 계열 PP의 광고 판매 행위와 케이블 TV PP의 시장성파에 관한 연구”, 이화여자대학교 박사학위논문, 2004, 35면.

를 집중하고 보다 높은 시청률을 확보함으로써 좀 더 높은 가격의 광고를 수주하려는 전략을 취할 수 있을 것이고, 우리나라와 같이 (M)PP들까지 광고 수익에 의존하는 경우에는 그러할 가능성이 더욱 클 것이다.

이러한 (M)PP들의 Cable Only 전략은 앞서 이상우(2006) 연구보고서에서의 주장과 같이 (M)SO들의 압력에 의한 담합에 따른 행위 또는 배타적 거래의 결과로도 풀이될 수 있으나, 이러한 설명에는 담합에 대한 근거가 발견되지 않는다는 치명적 단점이 있다(물론 지상파 방송 사업자들의 재전송 거부 의 경우는 다르다).

그러나 (M)PP들의 이러한 전략은 한편으로는 현행 유료방송시장의 구조에 따른 자연스러운 결과물이라고 볼 수도 있다. 즉 콘텐츠가 적은 우리나라 유료방송시장 내에서 (M)PP들과 (M)SO의 전략적 담합은 (M)PP들이 최대 수익처를 확보하기 위해 행동하면서 자연스레 이루어졌고, 이는 왜곡된 수익구조를 고착화시키고 거래독점상황을 발생시키는 구조적 문제를 만들었다고 볼 수 있는 것이다. (M)PP들의 이러한 전략적 행위는 사업자 자신들의 의도와는 상관없이 신규플랫폼 사업자에 대한 콘텐츠 공급을 어렵게 함으로써 시장에서의 유효경쟁을 저해하는 결과를 발생시킬 수 있다.

4) 원인의 종합분석

위에서 본 바와 같이, 신규진입 플랫폼 사업자들이 콘텐츠를 조달하는데 겪는 어려움을 크게 세 가지 가능성 측면에서 살펴보았다. 지금까지 검토한 결과에 의하면, 현재 국내 유료방송시장에서 신규 플랫폼 사업자가 (M)PP들로부터 콘텐츠를 확보하는 과정에서 겪는 어려움의 원인을 위 세 가지 가능성 중 한 가지로 특정하기는 어려운 상황이다. 즉 핵심 콘텐츠의 부족이라는 근본적인 원인을 바탕으로 위 세 가지 가능성을 복합적으로 검토하여야 한다고 생각된다.

세 가지 가능성을 정리분석하면 먼저 MSP의 시장지배력 남용가능성의 경

우, 이상우(2006)는 실증적 분석을 통하여 그 가능성이 낮다고 보고 있다. 그러나 CJ미디어와 온미디어를 주축으로 하는 대형 MSP의 시장점유율이 낮다고 하더라도 기타 소규모 MSP들과 비교하여 보았을 때 그 규모에 있어서나 핵심적인 콘텐츠를 바탕으로 하는 영향력 면에서 그 거래상 지위를 남용하여 배타적 거래를 할 가능성은 여전히 남아 있다고 보인다. 즉 CJ미디어나 온미디어의 경우 콘텐츠 보유현황이나 지역별 시청점유율 등을 고려하여 보았을 때, 콘텐츠별 또는 지역별로 보다 좁게 획정된 특정 시장에서는 어느 정도의 거래상 지위를 가지고 있을 가능성을 배제할 수 없다.

다음으로 신규 플랫폼사업자의 유료방송시장 진입을 방해하기 위한 (M)SO들의 담합 및 의식적 병행행위 가능성의 경우, 위에서 설명한 바와 같이 (M)SO들은 유료방송시장에서 차지하는 자신들의 시장점유율을 바탕으로 (M)PP들에게 압력을 가해 배타적 거래를 유도함으로써 신규플랫폼 사업자를 배제하고 자신의 가입자 기반을 유지하기 위해 공동으로 행동할 유인을 가지게 된다. 신규 플랫폼 사업자에 대하여 진입장벽을 설치하고 이를 바탕으로 안정적인 가입자 기반을 유지함으로써 매몰비용 보상과 광고비, 기타 홈쇼핑 송출료, 인터넷 접속 수익 등을 보장받고자 하는 (M)SO들의 행위는 고전적인 카르텔로 이해될 수 있다.

마지막으로 (M)PP들의 전략적 행위의 가능성을 보면, 유료방송시장에서의 왜곡된 수익구조 하에서 자신들의 안정적인 사업운영과 최대 수익을 모색하기 위한 전략적 행위로서 자신들의 의사와는 상관없이 신규 플랫폼 사업자가 콘텐츠를 조달함에 있어 곤란을 겪도록 할 수 있다.

신규 플랫폼 사업자가 유료방송시장에 성공적으로 진입하기 위하여 전제조건으로 충족되어야 할 콘텐츠 확보에 있어 겪을 수 있는 어려움의 원인으로 살펴본 위 세 가지 측면의 가능성들은 유료방송시장 내에서의 MSP, (M)SO, (M)PP에 의해 각각 발생한다고 볼 수 있으며, 전체적으로는 개별 사업자의 입장에서는 특별히 위법 내지는 부당하다고 할만한 근거를 찾기 어렵다(물론 담합이나 거래상 지위를 이용한 행위는 제외된다). 특히 (M)PP의 입장에서

풀이하였던 세 번째 해석의 경우에는 이윤극대화를 추구하는 개별 (M)PP의 경영전략을 타하기는 어려울 것이다.

그러나 유료방송시장 전체적인 관점에서는 방송프로그램 수급 상의 문제들이 각각의 사업자의 수익구조에 영향을 주면서 시장을 왜곡시키고 배타적 거래를 강화하는 악순환 구조를 형성하게 된다. 이러한 문제들은 장기적으로 유료방송시장의 구조와 성과에 부정적인 영향을 미칠 수 있다.

다. 방송프로그램 수급관련 문제가 방송시장의 구조 및 성과에 대하여 미치는 영향

방송시장에 경쟁이 유효하게 이루어지고 있다면 방송프로그램 수급과정에서 발생하는 다양한 마찰이 반드시 시장에서의 경쟁이나 다양성을 저해시키지는 않는다. 방송채널사용사업자가 신규 플랫폼사업자에 대한 콘텐츠제공을 거부하고 기존 플랫폼사업자와 배타적 계약을 체결하는 것은 방송채널사용사업자의 측면에서 높은 매몰비용을 회수하기 위한 안정적인 배급경로를 확보하고 플랫폼사업자의 전략적 행동에 대한 위험을 감소시킴으로써 거래비용을 감소시키고 콘텐츠에 대한 투자를 촉진시키는 긍정적 효과가 있으며, 기존 플랫폼사업자의 입장에서는 상당한 매몰비용이 발생하는 채널의 초기 런칭에 대한 투자에 신규 플랫폼사업자가 무임승차하는 것을 방지함으로써 콘텐츠거래를 활성화하는 긍정적 효과가 있다.²⁹⁾ 그 외에도 지금까지 보았던 사례에서는 많은 경우에 적어도 표면적으로는 방송채널사용사업자들의 거래거절이 대부분 cable-only와 같은 나름대로 합리적인 사업상 이유에서 비롯된 것이기 때문에 경제적으로는 적어도 단기적으로는 효율적인 행위라고 평가할 수도 있다.

그러나 단기적 효율성은 존재한다 하더라도, 플랫폼 사업 시장에 대한 경쟁도입의 차원에서 중장기적으로는 PP들의 배타적 거래나 거래거절이 비효

29) Yoo, Christopher S., Vertical Integration and Media Regulation In the New Economy, 19 Yale J. on Reg. 171, 232-237 (2002).

울적일 수 있다. 즉 현재 우리나라 방송시장은 대부분 지역에서 케이블 사업자들의 독점이 형성되어 있고 이로 인하여 다양한 소비자 불만이 제기되는 것이 사실이다. 이에 대하여 정부가 스카이라이프와 같은 신규 플랫폼 사업자의 신규 시장진입을 도모하는 것은 지극히 당연한 것이라고 할 수 있으며 시장 전체적으로 보면 기존 독점시장에 대한 경쟁도입과 이를 통한 소비자 후생의 증진 도모는 당연한 것이라고 할 수 있다. 그러한 신규진입을 저지하는 효과를 초래하는 행위는 적어도 중장기적으로는 비효율적인 것이라고 평가될 수 있다.

방송시장에서 방송콘텐츠는 그 성격상 통신시장에서의 전송망이나 설비와 같이 필수설비라고 평가하는 것은 무리라 하더라도 매우 중요한 경쟁수단임에 틀림이 없으며, 특히 ‘다플랫폼의 우선적 등장과 이에 따르지 못하는 콘텐츠의 절대적 부족’³⁰⁾ 상태로 정의되는 현 상황에서 인기콘텐츠나 실시간 지상파방송프로그램은 신규 플랫폼사업자의 생존에 결정적인 영향을 미칠 수 있다. 위성방송 스카이라이프와 위성디지털멀티미디어방송 TU미디어가 진입초기에 실시간 지상파방송프로그램의 재송신을 받지 못해서 효과적인 시장 정착에 실패한 사례는 앞에서 이미 보았다. 초기 진입 실패 및 장기간 지속된 콘텐츠 확보 관련 분쟁으로 인해 스카이라이프와 TU미디어 등 신규 플랫폼사업자들의 경영상태가 악화되고 소유규제로 인해 자본유입이 묶여 있는 상태에서 프로그램 수급을 위해 충분한 투자를 할 수 없었다는 점도 시장실패의 한 요인이다.³¹⁾

이러한 이유로 인해 새로운 기술을 바탕으로 한 신규 플랫폼사업자가 시장에 활발히 진입하지 못하는 경우 플랫폼 간 경쟁의 약화로 인해 기존 플랫폼사업자가 가격을 인상하거나 서비스의 품질을 떨어뜨리는 등의 폐해가 발생할 수 있으며, 기존의 플랫폼으로는 원활하게 시청을 할 수 없었거나 신규플랫폼을 통해 보다 새로운 장소에서 또는 새로운 방법으로 보다 높은 효율을

30) 이수영, “다매체 TV간 공정경쟁 방안에 관한 연구: 프로그램 접근을 중심으로”, 디지털 컨버전스 시대의 위성방송-대응전략과 정책과제, 한국방송학회 학술세미나, 2005, p.1.

31) 황근, “유료방송시장 콘텐츠 현황 및 평가 - 케이블TV와 위성방송의 채널구성을 중심으로”, 한국언론학회 2007 봄철 정기학술대회, 2007, 24면.

얻을 수 있었던 시청자들의 선택권이 제약을 받게 될 것이다. 그리고 플랫폼 간 경쟁압력이 감소될 경우 방송채널사용사업자가 자신들의 콘텐츠를 시장에 판매할 경로가 줄어들어서 기존 플랫폼사업자와의 힘의 불균형 문제가 더욱 심각해지는 악순환이 지속될 우려가 있다.

결국 지금까지의 방송프로그램 수급관련 문제들이 단기적 효율성은 달성할 수 있을지 모르지만 독점적 유료방송시장구조를 형성하는 결과를 초래하여 장기적으로는 비효율적인 것으로 평가될 수 있다고 판단된다.

2. IPTV 도입에 따른 유료방송시장의 상황변화

가. IPTV 서비스 도입과정에서의 방송프로그램 수급관련 문제

2004년 BcN(Broadband convergence Network)의 시범서비스로 선정된 IPTV를 pre-IPTV 서비스 형태로 제공하여 오던 사업자들은 2007년 12월 ‘인터넷멀티미디어방송사업법(이하 IPTV 법)’이 제정됨으로서 IPTV 상용 서비스에 대한 근거규정을 갖추게 되었다. 이에 따라 KT, SK브로드밴드, LG데이콤 3개 사업자들은 인터넷멀티미디어 방송사업에 대한 사업허가를 2008년 9월에 취득하여 KT는 2008년 11월 상용서비스를 개시하였고, SK브로드밴드, LG데이콤은 2009년 1월 상용서비스를 개시할 예정이다.

한편, 방송통신위원회는 IPTV 사업자 선정에 있어서 실질적인 IPTV 서비스 제공이 이루어질 수 있도록 하기 위하여 사업자의 재무상황과 콘텐츠 확보방안을 중점적으로 검토하였다. 과거 위성방송과 위성DMB 사업의 경험에 비추어보았을 때 실질적인 서비스 제공을 위해서는 지상파방송을 포함한 안정적인 콘텐츠 수급 방안이 필수적이었던 것으로 볼 수 있다. 그러나 이러한 콘텐츠 확보 측면에 있어서 IPTV 사업자들은 최근 상용서비스를 개시하기 전까지 만족스러운 결과를 제시하지 못하였다. 이에 대한 원인으로는 기존 유료방송시장에서의 콘텐츠 수급 문제와 유사하게 지상파 방송사와 대형 PP들, 그리고 (M)SO사업자들이 IPTV 사업자들을 위성방송이나 위성DMB와

같이 유료방송시장에서의 새로운 경쟁사업자로 인식한 것 외에도 플랫폼 시장에 신규사업자가 진입함으로써 상대적으로 지상파 방송사의 경우 기존의 시장지위가 강화되고 대형 PP들 또한 가격협상에 있어서 보다 유리한 위치를 확보하게 되었다는 점 또한 고려해 볼 수 있다.

이러한 IPTV 사업자들의 상용서비스 개시 전까지의 콘텐츠 확보에 있어서의 어려움은 위성방송이나 위성DMB와 같은 신규 플랫폼 사업자가 인기 콘텐츠에 대한 접근을 거부당하면서 진입 초기부터 가입자 확보에 어려움을 겪었던 과정과 동일한 선상에서 검토될 수 있다. 이러한 문제점과 관련하여 IPTV법에서는 제20조 제1항에 “제18조제2항에 따라 신고·등록하거나 승인을 받은 인터넷 멀티미디어 방송 콘텐츠사업자가 제공하는 방송프로그램을 방송통신위원회가 대통령령으로 정하는 기준에 따라 고시한 경우(이하 “주요방송프로그램”이라 한다) 일반 국민이 이를 시청할 수 있도록 다른 인터넷 멀티미디어 방송 제공사업자에게도 공정하고 합리적인 가격으로 차별 없이 제공하여야 하며 주요방송프로그램의 계약 행위 등에 있어 시청자의 이익 및 공정거래질서를 저해하여서는 아니 된다.”는 콘텐츠 동등접근 규정을 삽입함으로써 사전에 유료방송서비스 시장에서의 콘텐츠 확보와 관련한 문제를 해결하려는 법적 노력을 시도하였다. 그러나 이러한 입법적 노력은 콘텐츠 제공사업자 자격요건 규정의 불합리성으로 인하여 그 취지가 퇴색되고 있다고 볼 수 있다. 자격요건 규정의 불합리성 문제는 현행 IPTV 법 제20조의 적용대상은 동법 제18조 제2항에 따라 신고 등록하거나 승인을 받은 인터넷멀티미디어방송 콘텐츠사업자이어야 한다고 규정하고 있는 바, PP등이 IPTV 법 제18조에 따른 등록·승인 등을 받지 않을 경우 동등접근의 대상이 되지 않는다는 것이다. 따라서 현재 위성방송에 송출되지 않고 있는 온미디어와 CJ미디어의 인기 있는 콘텐츠사업자들이 인터넷멀티미디어방송 콘텐츠 사업자로 사전에 등록하거나 승인받지 않으면 동법에 의거하여 콘텐츠 동등접근의 대상이 아니라는 해석이 가능하고, 그에 따라 IPTV 사업자에게 콘텐츠를 제공하려는 의도가 없는 방송채널사용 사업자들은 IPTV 법에 등록하거나 승인받지 않을 것이라는 예상이 가능하다. 실제로 YTN은 케이블방송사업자와의 채널공급계약에서의 불이익을 우려하여 2008년 10월 20일 인터넷멀티미디어 방송

콘텐츠사업자 승인신청을 철회한 바 있다.³²⁾ 결국, 현재 위성방송의 콘텐츠 확보문제가 IPTV 사업자들에게도 동일하게 반복될 가능성이 높아지고 있고, 이는 IPTV 법에 마련된 콘텐츠 동등접근 규정이 큰 효력을 발휘할 수 없음을 의미한다고 볼 수 있다.

IPTV 사업자들의 콘텐츠 확보 문제는 상용서비스 개시 전까지는 이러한 지상파 사업자 또는 기존 채널제공사업자들이나 케이블 TV 사업자 등의 배타적 거래행위, 그리고 관련 법 규정 등의 결합으로 인하여 어려움을 겪었다고 볼 수 있다. 그러나 최근의 상용 서비스 개시 시점에 지상파 재전송과 같은 핵심 콘텐츠 확보와 대형 (M)PP의 채널을 확보함으로써 상용서비스 제공에 필요한 최소한의 콘텐츠 수급 정도는 해결될 기미가 보이고 있다.

KT의 경우 11월 17일 서비스 개시 시점에 맞추어 대형 (M)PP 중 하나인 온미디어의 영화채널과 바둑TV, 온게임넷 등 3개 채널과 VOD 콘텐츠를 공급받고, 투니버스, 수퍼액션, 스토리온, 온스타일 등 나머지 채널도 올해 안에 공급받을 수 있도록 합의하였고,³³⁾ KBS1, KBS2와 MBC, 지역MBC, SBS, EBS 등 지상파 방송과 홈쇼핑 등을 확보함으로써 33개 채널을 IPTV 서비스로 제공하고 있다.³⁴⁾ 2009년 1월 서비스를 개시하는 SK브로드밴드는 2008년 12월 11일 KBS1, KBS2와 MBC, SBS, EBS 등 지상파 방송을 모두 확보하였으며, 현재 시범서비스를 통해 KBS1, EBS, 홈쇼핑, 유로스포츠, 스카이바둑 등 15개 채널을 제공하고 있다.³⁵⁾ LG데이콤의 경우 12월 11일 KBS2, SBS와 실시간 방송 재전송에 합의하였으며 MBC와의 협제도 곧 마무리한 후 2009년 1월부터 상용서비스를 개시할 예정이며, 현재 시범서비스로 KBS1, EBS, 홈쇼핑, 교통방송, 폴라리스TV, 예술TV 등 15개 채널을 제공하고 있다. 다만 KT의 경우 지역민방과의 합의문제가 남아 있으며, SK브로드밴드와 LG데이콤의 경우 지역민방과 지역 MBC와의 재송신 문제에 대한 합의가 남아있다.³⁶⁾

32) 전자신문 2008년 10월 21일자, "YTN, 돌연 'IPTV 발빼기'".

33) 전자신문 2008년 11월 6일자, "KT-온미디어, 채널 공급계약 체결".

34) 디지털타임즈 2008년 11월 17일자, "KT '실시간 IPTV' 시대 연다".

35) 디지털타임즈 2008년 12월 11일자, "새해부터 KT 등 3사 모두 IPTV 서비스 제공".

이상 IPTV 서비스 도입과정에서의 방송프로그램 수급관련문제를 간략히 정리하면 IPTV 서비스에 있어서의 초기 부정적 전망이나 콘텐츠 확보에 있어서의 어려움에 대한 당초의 예상과는 달리 지상파 재전송 및 기타 콘텐츠 수급에 있어서 IPTV 사업자들이 실질적인 서비스 제공을 위해 필요한 나름의 성과를 거두고 있고, 이후 추가적인 콘텐츠 확보 협상에 있어서도 긍정적인 성과를 거둘 것으로 예상되기 때문에 현재의 상황에서는 IPTV 서비스에 대한 유료방송시장의 시장진입을 위한 조건으로서의 콘텐츠 확보는 성공적으로 평가될 가능성이 높아졌다고 볼 수 있다.

나. IPTV 도입에 따른 유료방송시장의 경쟁상황 전망

1) IPTV의 성공적 정착 가능성

IPTV 법 제2조 1항에서는 “인터넷 멀티미디어 방송”이란 광대역통합정보통신망 등을 이용하여 양방향성을 가진 인터넷 프로토콜 방식으로 일정한 서비스 품질이 보장되는 가운데 텔레비전 수상기 등을 통하여 이용자에 실시간 방송프로그램을 포함하여 데이터·영상·음성·음향 및 전자상거래 등의 콘텐츠를 복합적으로 제공하는 방송이라고 정의하고 있다. 예를 들어, KT, SK 브로드밴드의 VDSL망과 IPTV 전용 코어망 및 방송센터 등을 이용하여 이용자에게 품질이 보장되는 실시간 방송서비스를 제공하는 것이 이에 해당된다고 할 수 있다. 바꾸어 말하면 IPTV 서비스는 본래의 정의 및 기술적 특성으로 인하여 당해 서비스를 제공하기 위해서는 통신사업자들이 최소한 VDSL급 이상의 망고도화를 달성하여야 한다고 볼 수 있다.

IPTV 서비스는 이러한 조건들로 인하여 망고도화를 통한 전국적인 커버리지가 확보되어 있을 경우 유료방송시장에 진입하기 위한 망 투자에 대한 비용부담이 상대적으로 적어지게 되고, 그에 따라 기존의 케이블방송사업자나 위성방송 사업자와의 경쟁에 있어서도 좀 더 경쟁적인 위치를 점하게 될

36) 이데일리 2008년 12월 11일자, “IPTV, 상용화기념식 앞두고 지상파와 속속 합의”.

수 있다. 한편 신규 플랫폼 사업자가 시장에 진입할 경우 가입자를 유치하기 위해 막대한 비용의 광고비용 및 판촉비용을 투입한다는 점을 고려하여 보았을 때에도 IPTV 서비스는 잠재적 고객기반으로 평가되는 초고속인터넷 가입자를 이미 확보하고 있고 이를 IPTV 서비스 가입자로 전환 시킬 수 있다는 점에서 유리한 측면이 있다.

현재 KT, SK브로드밴드, LG데이콤 등 IPTV 사업자들은 유료방송시장에 성공적으로 진입하기 위한 조건들로서 위와 같은 망고도화나 잠재적인 고객기반을 충분히 갖추었다고 평가할 수 있다. KT, SK브로드밴드, LG데이콤 등 IPTV 사업자들은 정부의 BcN 구축 사업에도 컨소시엄을 구성하여 참여함으로써 IPTV 서비스를 위한 망고도화 작업을 추진하여 왔다.

KT를 주관사로 하는 옥타브 컨소시엄은 BcN 영상전화 기본 및 부가서비스, IPTV 서비스, u-Work, u-Learning 등의 BcN 응용서비스를 2007년까지 개발해 왔으며, 품질보장형 서비스 제공을 위해 MPLS(Mult-Protocol Label Switch)기술을 도입하여 전국 57개 노드에 프리미엄망을 구축하였다. 2008년부터 2010년 까지 3단계에서는 이동성 핵심기술을 확보하는 데 중점을 두어 WiBro와 WCDMA(Wideband Code Division Multiple Access)간의 음성이동성을 위한 VCC(Voice Call Continuity)와 WiBro와 HSDPA간 데이터 이동성을 위한 MOBIKE, PMIP(Proxy Mobile IP)/MIH(Media Independent Hand over) 등을 중점 추진할 계획이고 품질보장형 서비스 제공을 위한 QoS 제어 기술로서 망자원 및 호수락 제어 기능의 QoS 관리자를 BcN 망에 적용을 시도하고 가입자당 100Mbps 이상의 대역폭을 제공하는 기가인터넷에 대해 기능적 측면에서 시험을 수행할 계획이다.³⁷⁾

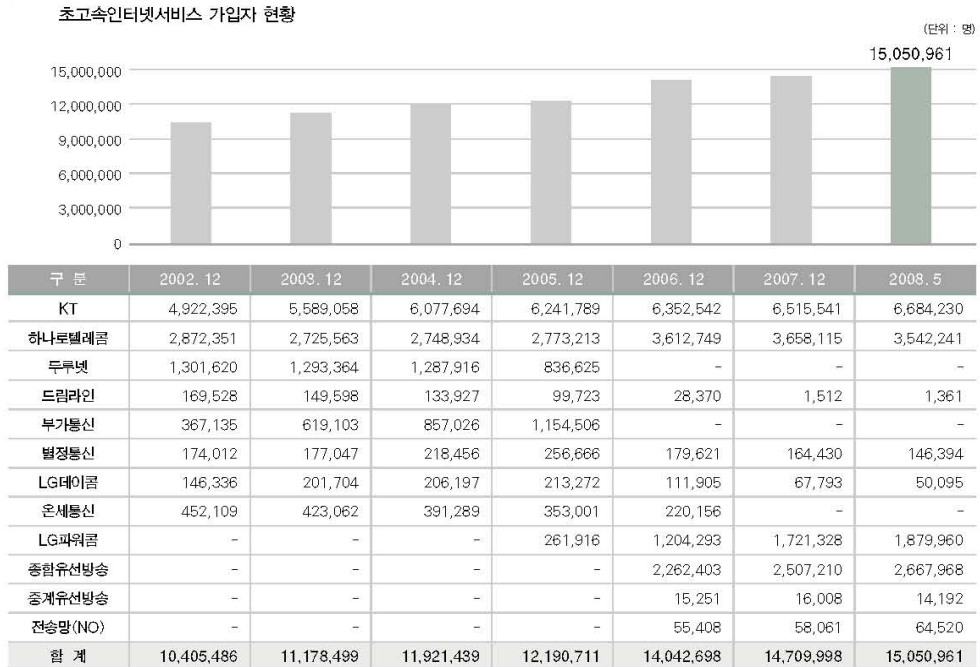
SKT를 주관사로 하는 유비넷 컨소시엄은 IPTV, BcN영상전화, 메신저 폰, UCC 응용 등의 BcN 응용서비스를 2007년까지 개발해 왔으며, 2008년 말까지 전국 70여 개의 노드에 신규 프리미엄망을 구축할 계획을 갖고 추진하고 있다. 서비스 QoS 제공을 위해 무선가입자망과 유선전달망간의 QoS 매핑을

37) 옥타브컨소시엄, '광대역통합망(BcN) 응용서비스 연계 확산 사업', 2008. 5.

시험하고 컨소시엄 내부에서 유무선간 영상전화 연동을 확인한 후 타 컨소시엄간의 연동을 추진할 계획이다.³⁸⁾

LG데이콤을 중심으로 하는 광개토 컨소시엄은 고품질 VoIP(Voice Over IP), 메신저 폰, IPTV 등의 서비스를 2007년까지 개발해 왔으며, IPTV 서비스를 위한 전용망 구축을 준비 중에 있다. 2008년부터 이동성 기술 확보와 HFC(Hybrid Fibre Coaxial)망의 고도화를 통한 가입자망 광대역화 기술 확보를 중심으로 추진하고 있다. 트래픽 품질보장을 위한 망자원 제어 및 호수락 제어기술을 BcN에 적용하기 위한 설계를 시작하여 HFC의 Interim 솔루션과 G-PON을 이용하여 기가인터넷 기술을 시험할 계획이다.³⁹⁾

<그림 4> 초고속 인터넷서비스 가입자 현황



주 : 1. 50M 속도 이상 시설수 : 7,336,068

2. 무선 LAN ID수 KT 396,181개, 하나로텔레콤 111,234개

자료 : 방송통신위원회, '초고속인터넷 가입자 현황' 2008. 6.

38) 유비넷컨소시엄, '응용서비스 연계 확산을 위한 광대역통합망(BcN) 3단계 시범사업', 2008. 5.

39) 광개토컨소시엄, 'BcN 기반의 고품질 융합서비스 개발', 2008. 5.

IPTV 사업자들은 기술적 측면과 잠재적 고객확보 측면 외에도 초고속인터넷, 방송서비스, 음성전화를 결합한 상품을 제공함으로써 기존의 방송서비스 단일 상품을 제공하는 사업자들과의 경쟁에 있어서 효과적으로 대응할 수 있다고 볼 수 있다. 사업자들은 결합상품을 제공함으로써 생산비용 및 거래비용을 절감할 수 있고 소비자의 경우 조립비용 및 별도 구매에 따른 거래비용(탐색비용, 교통비용 등)을 절감할 수 있다. 그리고 하나의 망을 통하여 초고속 인터넷, 방송서비스, 음성전화 서비스를 제공하면서 이러한 통합에 따른 기술구현을 위해 기술혁신을 발생시킬 수 있으며, 이러한 기술혁신은 다시 생산비용 절감 및 효율성 제고효과로 선순환 될 수 있다.

현재 우리나라 대다수의 가구들이 인터넷, 방송, 전화를 분리된 서비스로 이용하고 있으면서도 세 가지 서비스를 모두 이용하고 있기 때문에 가격인하 효과가 발생하는 결합상품에 대한 수요가 높게 발생할 가능성이 있다고 볼 수 있다. 현재 KT, SK브로드밴드, LG데이콤에서 출시된 결합상품 이용요금을 살펴보다더라도 이러한 가능성은 타당하다고 볼 수 있다.

전반적으로 출시된 인터넷TV(IPTV) 월 이용요금은 1만5000원 안팎이며, 11월 상용 서비스를 시작한 KT가 1만6000원, 2009년 1월 서비스를 제공할 예정인 SK브로드밴드는 1만4500원, LG데이콤은 1만4000원으로 책정할 예정이다. 이러한 IPTV 서비스를 결합상품으로 이용할 경우 KT는 IPTV(30개 채널)+초고속인터넷(메가패스 라이트 50M) 2만6,090원(3년약정 기준), SK브로드밴드는 초고속인터넷+pre-IPTV(real-IPTV 제공시 추가요금)+인터넷전화 월 3만3000원(보르드앤올), LG데이콤은 초고속인터넷+전화+pre-IPTV(real-IPTV 변동없음) 월 3만5200원의 비용을 부담하게 된다. 이러한 가격은 예를 들어 MSO인 티브로드가 제공하는 디지털방송(90개 채널)+초고속인터넷(100M)(3년 약정) 월 4만3,000원, 디지털이 아닌 일반 케이블(75개 채널)+초고속인터넷(100M) 월 3만4,000원에 비교하여 보았을 때 저렴한 것으로 평가될 수 있다.

정리하면, IPTV 사업자들이 현행 유료방송시장에 성공적으로 정착하는데 다소의 어려움이 예상되기는 하지만, 기존에 구축된 인터넷 인프라와 추가적인 망고도화 작업, 초고속 인터넷 가입자의 이점 등을 활용하여 충분히 유료방송시장에 정착할 수 있을 것으로 보이고, 케이블TV나 위성방송 사업자와의 경쟁에 있어 콘텐츠나 채널 수 등의 차이로 겪을 수 있는 경쟁력 확보의 어려움 또한 결합상품 등을 통하여 극복함으로써 유료방송시장에 성공적으로 진입할 가능성이 높다고 볼 수 있다.

2) 경쟁적 시장구조 형성 가능성

IPTV 사업자들이 유료방송시장에 성공적으로 정착 할 경우 현행 유료방송 시장 구조는 좀 더 경쟁적인 시장구조로 이행할 가능성이 높아진다고 볼 수 있다. IPTV 서비스는 기존의 유료방송시장 외에 별도의 시장을 형성하는 것이 아니며 케이블방송사업자와 위성방송사업자 등과 같은 이중 플랫폼 사업자와 함께 경쟁구조를 형성하게 된다. 즉 유료방송시장에서의 사업자 수의 증가에 따라 시장점유율 등이 분산되게 되고, 현행 케이블방송사업자들의 지리적 독점 혹은 복점의 체제가 좀 더 경쟁적인 시장으로 변화할 가능성이 높아지게 되는 것이다.

IPTV 사업자의 유료방송시장 진입에 따른 경쟁적 시장구조 형성가능성에 대해 케이블방송과 위성방송간의 경쟁에 대한 기존 문헌들을 참고하면, 이상우(2005)에서는 케이블TV의 독점권역보다 경쟁권역이 다른 권역에 비해 가격이 낮고, 서비스 질이 높은 것으로 평가되었다. 기존의 SO와 새로이 진입한 SO가 동일한 권역에서 한정된 가입자를 놓고 상호 경쟁하면서, 더 낮은 가격에 또는 더 많은 채널을 제공한 결과, 더 많은 가구가 케이블 TV서비스에 가입하게 되었다. 실질적인 경쟁권역은 독점권역에 비해 약 10개 정도 더 많은 채널을 공급하고 있으며, 가격은 약 8%가 저렴한 것으로 분석되었다.⁴⁰⁾ 윤충한(2006)에서도 어떤 가구가 거주하는 지역에 복수의 케이블TV 사업자

40) 이상우, 이인찬, “다채널 유료방송시장의 경쟁에 관한 연구”, KISDI 연구보고 05-10, 2005, 129면.

가 존재하여 경쟁이 치열한 경우에는 단일 케이블TV 사업자가 존재하는 독점권역보다 케이블TV의 채널당 가격이 낮아서 케이블TV가 위성방송에 비해 상대적으로 더 매력적이므로 위성방송에 가입할 확률이 낮아지는 것으로 분석되었다.⁴¹⁾

IPTV 서비스의 도입은 기존의 케이블방송사업자들로 인해 독점화된 유료방송시장에 경쟁권역을 생성시키는 것으로 위와 유사한 효과를 발생시킬 것으로 예상된다. 즉 케이블 방송과의 복점 체제를 형성함으로써 가격경쟁 및 서비스 경쟁이 발생할 것이다. 한편 이러한 단편적인 효과 외에도 좀 더 다양한 효과들이 발생함으로써 시장구조를 경쟁적 상황으로 재편할 수 있다는 점을 생각해 볼 수 있다. 먼저, 케이블방송사업자와 IPTV 사업자라는 이중 플랫폼 사업자 간의 경쟁 외에도 IPTV 사업자들이 국내 대규모 통신사업자라는 점을 감안하면 동종 플랫폼 사업자 간의 경쟁 또한 발생할 수 있다. 이러한 동종, 이중의 구분을 떠난 경쟁은 각 플랫폼 사업자 자신의 망고도화나 인프라 확충에 대한 압력으로 작용할 수 있다. 다음으로는 가격경쟁 및 서비스 경쟁으로 인하여 좀 더 저렴한 가격과 양질의 서비스가 제공될 경우 기존의 유료방송시장 어느 곳에도 속하지 않았던(무료 지상파 시청인구, TV 비시청인구, 또는 개인의 콘텐츠 선호에 따른 추가적인 서비스 신청 인구 등) 이용자들이 유료방송시장에 흡수됨으로서 시장의 외연이 확장되고 그에 따라 각 사업자들은 더 많은 가입자를 유치하기 위한 경쟁을 하게 될 수 있다.

3. 소결

기존 유료방송시장을 콘텐츠 수급 관점에서 살펴보았을 때 콘텐츠의 조달과 공급 측면 모두에서 단기적으로는 효율적일 수 있지만 장기적으로는 비효율적인 거래양태가 벌어지고 있었던 것으로 평가할 수 있다. 즉 장기적으로는 왜곡된 시장구조와 기존의 규제에서 비롯된 힘의 불균형이 존재하기 때문에 시장기능이 자원의 최적배분을 담보하지 못하고 있는 것으로 볼 수 있다.

41) 윤충한, 이인찬, 이동현, “케이블TV와 위성방송의 경쟁에 관한 실증연구”, 「정보통신정책 연구」 제13권 제4호, 정보통신정책학회, 2006, 180면.

케이블방송사업자와 같은 기존의 플랫폼 사업자가 먼저 방송시장에 진출하여 진입규제의 보호 하에 규모의 경제를 누리고 이후 유료방송시장에 대한 진입규제가 완화되어 신규진입자가 생기자 이에 대하여 배타적 거래나 PP들의 거래거절을 활용하여 결과적으로 핵심 콘텐츠의 공급을 차단 내지는 방해함으로써 후발 사업자에 대한 진입장벽을 구축하고 방송시장에서의 다양성이나 경쟁을 저해하였다고 볼 여지가 있다. 이러한 유료방송시장에서의 구조적 문제는 새로운 기술을 바탕으로 하는 신규 플랫폼 사업자가 시장에 진입하는 것을 방해하고, 이는 플랫폼 간의 경쟁의 약화로 이어져 기존 플랫폼 사업자가 가격을 인상하거나 서비스 품질을 떨어뜨리는 등의 비효율적 피해를 발생시킨다. 이러한 피해는 모든 유료방송 시청자들에게 미칠 수 있다는 점에서 그 크기 면에서 개별사업자들이 얻는 혜택보다는 비교할 수 없을 정도라고 할 수 있다.

현재 유료방송시장에서 케이블방송이 독점적 지위를 유지하고 신규진입 하였던 위성방송 등이 지상파재전송 등의 문제로 인하여 매우 제한적인 경쟁기능만을 수행하고 있는 점을 보더라도 국내유료방송시장의 구조가 왜곡되어 있고 이에 따른 시장실패가 발생하고 있음을 알 수 있다. 이러한 시장구조의 왜곡에 대한 원인으로서는 MSP의 시장지배력 남용가능성이나, (M)SO간의 담합 내지 의식적 병행행위, (M)PP들의 전략적 행위 가능성을 살펴보았지만 어느 한 가지를 원인으로 특정할 수는 없는 상황이다. 이러한 원인들은 유료방송시장 전체적인 관점에서 각각의 사업자의 수익구조에 영향을 주면서 시장구조를 왜곡시키고 배타적 거래를 강화하는 악순환 구조를 형성한다고 볼 수 있다. 결국 지금까지의 국내 유료방송시장의 상황은 케이블방송에 의한 시장독점의 원인이나 경로는 다르지만 결과적으로는 미국의 유료방송시장의 상황과 매우 유사하여, 단기적 효율성을 희생하고서라도 장기적 관점에서 유료방송시장의 경쟁촉진을 위한 프로그램 접근규칙과 같은 사전적 규제가 필요한 상황이었다고 볼 수 있다. 이러한 결론은 지금까지 대부분의 연구결과들이 지적한 바와 일치한다고 할 수 있다.

그러나 최근 유료방송시장에 IPTV 상용서비스가 제공되기 시작하면서, 당초의 부정적 전망이나 콘텐츠 확보의 어려움에 대한 예상과 달리 지상파 방송사들이나 대형 (M)PP들과의 협상에 성과가 있고 기존의 브로드밴드 시장에서의 인프라 또는 가입자 기반을 활용함으로써 그 성공 가능성도 높아짐에 따라 시장의 구조 또한 경쟁적으로 변할 가능성이 높아지고 있다. 즉 유료방송시장은 기존의 독점력을 유지하려는 케이블방송과 신규 진입자인 IPTV 사업자간의 상당한 경쟁이 발생할 것으로 보인다.

현재로서는 이러한 성공 가능성에도 불구하고 IPTV의 성공 여부를 단언하기는 어렵다고 생각된다. 그 이유로는 IPTV의 기술적 한계측면이나 케이블방송의 시장독점과 견제를 들 수 있다. 기술적 측면에서는 다채널 방송을 포함하는 고품질 비디오 서비스를 대규모로 효율적으로 전달하기 위해서는 그에 따른 전달 망 기술이 필요한데 현재에는 망의 용량 및 신뢰도, 고품질 멀티캐스팅 기술, 멀티미디어 트래픽에 해당하는 품질제어 메커니즘에서 기술적 한계를 가지고 있으며, 고품질 비디오 서비스를 가입자에게 제공하기 위해 요구되는 클라이언트측 및 서버측 기술인 서비스 계층기술, 가입자에게 품질을 보장하면서 보안된 IPTV 서비스를 제공하되 사용하기 편하고 효율적인 서비스를 위해 가입자나 콘텐츠에 대한 정보와 로직들을 유기적으로 연계하는 서비스 및 네트워크 제어기술, 그 외 기타 기술 등에서 기술적 한계들이 지적되고 있다.⁴²⁾

케이블방송의 시장독점과 견제 측면에서는 기존 사업자들의 IPTV 사업자에 대한 진입장벽을 형성하고 기존의 프로그램 공급업자들을 압박하는 방법으로 지속적인 콘텐츠 수급을 견제할 우려가 있으며 IPTV 서비스가 성공적으로 이루어지지 않거나 예상하지 못한 문제점들로 인하여 수익이 저하될 경우 콘텐츠를 공급하던 PP들이 계약에서 이탈할 수 있고 그에 따른 연쇄효과로서 가입자기반이 이탈하는 문제가 발생할 수도 있다. 다만 지금까지의 진행경과를 놓고 보면 이와 같은 문제들이 심각해질 여지는 크지 않을 것으로

42) 양선희, 조기성, 최준균, IPTV 서비스 기술 현황 및 단계별 발전 전망, 주간기술동향 통권 1286호, 정보통신연구진흥원, 2007, 4~6면.

예상된다.

결론적으로 과거 유료방송시장의 상황을 보았을 때는 프로그램 접근규칙과 같은 사전적 규제 필요성이 필요한 것으로 평가될 수 있으나 현 상황은 새로운 신규 서비스가 진입 중이고 비록 그 성공여부는 단언할 수 없다 하더라도 만약 IPTV 서비스가 성공적으로 도입될 경우 프로그램 접근규칙과 같은 사전규제의 도입 없이도 시장구조가 개선되어 장기적 측면에서의 비효율성이 제거될 가능성이 있기 때문에, 프로그램 접근규칙의 도입 여부는 유료방송시장의 차후 발전상황을 일정한 기간을 두고 평가하는 것이 바람직한 것으로 생각된다.

IV. 콘텐츠 제공 관련 규제에 대한 해외 사례 분석⁴³⁾

1. 미국

가. 프로그램 접근규칙의 제정 이전

1980년대 미국의 케이블 산업에서는 수직적 결합이 급속히 일어났고, 이로 인하여 수직적으로 결합된 사업자에 의한 프로그램의 배타적 거래 행위가 주요 이슈로 등장하였다. 배타적 거래행위가 부당하다는 주장의 논거는, 첫째, 상류시장에 있는 인기 있는 프로그램은 필수설비와 동일하며, 둘째, 수직적으로 결합된 케이블 사업자가 인기 있는 케이블 채널과 독점계약을 체결한 것은 독점금지법에 위배되는 불법적 계약이라는 점이다. 이에 따라 기존의 케이블 사업자들이 자신들의 사업권역내에서 다채널 비디오프로그램배급사업을 제공하려는 경쟁사업자들에 대하여 콘텐츠에 대한 접근을 거부함으로써 독점을 유지하고 있다고 독점금지법 소송이 제기되었다.

일반적으로 필수설비로 규정되기 위해서는 다음의 요건이 만족되어야 한다. 첫째, 독점기업에 의해 필수설비가 통제되어야 하며 설비의 이용이 거부되었을 때 경쟁사업자에게 단순히 불편함이 있거나 경제적인 손실이 있다는 사실만을 입증하는 것만으로는 부족하고 해당 필수설비를 사용하는 것 이외에는 대안이 없다는 것이 증명되어야 한다. 둘째, 경쟁기업이 실질적으로 필수설비를 복제하는 것이 불가능해야 한다. 셋째, 독점기업은 경쟁기업이 자신의 설비를 사용하는 것을 거부하여야 하며 이 경우 경쟁기업은 필수설비를 보유하고 있는 독점기업과 하향시장(downstream market)에서 경쟁관계에 있어야 한다. 마지막으로, 독점기업은 경쟁기업에게 필수설비를 제공할 수 있는 능력이 있어야 한다. 아래에서 살펴보겠지만 프로그램의 독점적 계약의 불공정성 여부는 사안별로 필수설비의 요건을 적용해봄으로써 판결이 이루어졌다.

43) 이 장은 이상우 외(2006)를 중심으로 작성하였다.

필수설비를 보유한 기업이 프로그램에 대한 접근을 차단하는 유형은 필수요소를 보유하고 있는 상류기업이 일부 하류기업들과 수직적으로 결합하여 다른 하류기업들의 필수요소 접근을 거부하는 것이 대표적이다. 하지만 수직적 결합이 현실적으로 어려운 경우, 필수요소를 보유하고 있는 상류기업은 특정 하류기업과 배타적 거래관계를 형성함으로써 시장차단의 효과를 얻는 경우도 포함하며 필수요소를 보유하고 있는 기업이 다양한 가격차별화 전략을 통하여 특정 하류기업에게 보다 유리한 가격을 제공함으로써 간접적인 형태의 배타적 거래관계를 형성하는 것도 프로그램에 대한 접근을 차단하는 것으로 볼 수 있다.

필수설비로 인정되는 경우 해당 설비에 대한 다양한 형태의 규제가 부과될 수 있다. 필수설비를 모든 사용자가 공동으로 사용할 수 있도록 규제하거나 하류기업들이 일정량의 필수설비를 사용할 수 있도록 보장하도록 규제한다. 또는 필수설비를 보유하고 있는 기업을 구조적으로 분리함으로써 필수설비를 특정 하류 기업에게만 유리하게 제공하려는 유인을 감소시키고 거래조건이 보다 명확하게 외부에 드러나도록 할 수 있다. 그 밖에 필수설비에 접속하는 비용을 규제하거나 상류기업과 하류기업의 거래계약을 공개하도록 함으로써 상류기업이 특정 하류기업에게 배타적으로 행사하는 특혜를 방지하고 필수설비를 보유하고 있는 기업이 가격차별화를 시도할 수 없도록 제도적으로 금지하기도 한다.

프로그램이 필수설비인지 여부에 대해서는 두 가지 판례를 통해 이를 검토할 수 있다. 다채널비디오프로그램 배급업자들 중의 하나인 TV Communications Network, Inc.는 케이블 네트워크 사업자인 ESPN과 TNT가 제공하는 프로그램이 다채널비디오프로그램 배급(MVPD)시장에서 생존하기 위해 제공해야 할 필수설비 임에도 불구하고, TV Communications Network에 대해 프로그램 제공을 거부하였기 때문에 셔먼법 (Sherman Law) 제2조를 위반하였다는 이유로 제소하였다. 이에 법원은 필수설비의 세 번째 요건인 경쟁기업이 필수설비를 보유하고 있는 독점기업과 하향시장에서 경쟁관계에 있어야 한다는 점이 만족되지 않으므로 ESPN과 TNT는 경쟁자

에게 필수설비를 거부했다고 보기 어렵다고 판결하였다.

이에 대한 항소심에서 TV Communications Network, Inc.는 TNT가 기존의 케이블 사업자와 독점적 프로그램 배급계약을 체결함으로써 필수설비에 해당하는 TNT 채널에 대한 자사의 접근권을 거부했다는 주장이 제기하였다. 그러나 법원은 만일 TNT가 케이블 사업자에게 필수설비에 해당하고 케이블사업자가 TNT와 독점적 계약을 체결한다면, TNT는 케이블 사업자에게 TNT 채널을 이용하는 대가로 상당한 높은 가격을 요구할 가능성이 있기 때문에 케이블 사업자가 TNT 채널을 제공하는 시장에서 독점을 획득하기 위해 TNT와 공모했다고 보기는 어렵다고 판단하였다. 더 나아가 미국 법원은 수직적 봉쇄가 케이블 사업자들 간의 경쟁(브랜드 내 경쟁)을 줄이는 효과를 가져오지만 프로그램 채널 간의 경쟁(브랜드 간 경쟁)을 높일 수 있는 잠재력을 가지고 있기 때문에 수직적 봉쇄행위의 적절성은 합리성의 원칙에 의해 판단되어야 한다고 주장하였다. 독점적 판매권을 갖게 된 기업은 특정 상품의 배급에 필요한 자본이나 노동에 대해 투자할 수 있는 유인을 가질 수 있을 뿐만 아니라 상품의 마케팅에 필요한 홍보활동이나 소비자 서비스에 힘을 쏟을 수 있는 동기를 갖게 되기 때문이다.

케이블 오버빌더는 수직적으로 결합된 MSO이며 Montgomery 시의 92%에 해당하는 지역에서 케이블서비스를 제공하는 사업자인 Storer Cable Communications Inc.와 ESPN, TNT간 독점적 프로그램 공급계약에 따라 NFL 경기를 제공할 수 있는 유일한 채널들인 TNT와 ESPN에의 접근이 거부되었다고 Storer Cable Communications사와 TNT, ESPN를 제소하였다. 법원은 브랜드 간 경쟁을 위한 관련시장을 ESPN이나 TNT이 독점적으로 제공하는 NFL 경기시장으로 좁게 정의하고, 이 경우, ESPN과 TNT는 NFL 경기를 중계하는 시장에서 독점력을 가지고 있기 때문에 TNT와 ESPN의 채널 접근 거부는 케이블 오버빌더에 대한 시장봉쇄를 가능하게 할 만큼 큰 힘을 가지고 있다고 간주하였다. 또한 법원은 Storer Communication사는 케이블 시장에서의 독점력을 유지하기 위한 의도된 목적을 가지고 TNT와 ESPN과 독점적 계약을 체결한 것으로 판단하여 Storer Communication사의

독점적 계약을 불법이라 판결하였다.

위 판결들에서 보듯이 프로그램이 필수설비인지 여부에 대한 미국 관례의 입장이 확실하지는 않으나, 전자의 판결에서 항소심 법원이 필수설비성을 명확히 부정한데 반하여 그와 상반되는 듯한 후자의 판결 역시 필수설비성을 명시적으로 인정하지 않으면서 셔먼법 위반의 독점화 행위를 인정한데 불과하다는 점을 참고할 수 있을 것이다.

나. 프로그램 접근규칙의 제정

거의 완전한 지역독점 하에 있는 케이블 산업에 대해 미국 의회는 1992년 “케이블 텔레비전 소비자 보호 및 경쟁에 관한 법(Cable Television Consumer Protection and Competition Act of 1992)”을 제정함으로써, 케이블 텔레비전 서비스의 가격, 조건, 기타 운용에 관련한 규제를 부과하였다. 또한 동법과 통신법 제628조에 따라 위원회 규칙으로 프로그램 접근규칙을 제정하여 수직적으로 결합된 케이블 사업자와 프로그램 공급업자들의 반경쟁적 행위에 대해 금지함으로써 MVPD시장에서의 경쟁을 활성화하고자 하였다. 케이블 SO는 수평적 결합을 통해 시장 지배력을 키워 왔으며 PP와 수직적으로 결합된 SO는 프로그램 제공을 거부함으로써 경쟁 플랫폼 사업자를 시장에서 봉쇄할 유인과 능력이 있다고 판단하여 수직적으로 결합된 SO에 대하여 프로그램 접근규칙을 도입한 것이다.

프로그램 접근규칙은 위성전송 케이블 프로그램(satellite cable programming)과 위성전송 방송 프로그램(satellite broadcast programming)에 적용된다.⁴⁴⁾ 위성전송 케이블 프로그램은 위성을 통하여 전송되고 케이블가입자에 대한 재전송을 위하여 케이블사업자가 직접 수신하도록 의도된 비디오 프로그램을 의미하며,⁴⁵⁾ 위성전송 방송 프로그램은 위성에 의해 재전송되는 프로그램으로 재전송을 하는 주체가 방송국이 아니거나 방송국을 위

44) 47 U.S.C. §605(b), 47 C.F.R. §76.1001.

45) 47 U.S.C. §548(i)(1).

하여 또는 방송국의 동의 하에 그러한 재전송을 행하는 것이 아닌 경우를 의미한다.⁴⁶⁾ 프로그램이 위성이 아닌 지상망에 의해 케이블사업자에게 전송되는 경우에도 프로그램 접근규칙이 적용되는지 여부가 문제되는데, 지상망에 의해 전송된 프로그램은 위성전송 케이블 프로그램에 해당하지 않으므로 규제 공백(소위 ‘terrestrial loophole’)이 생긴다는 비판이 제기되었지만,⁴⁷⁾ FCC는 Communications Act 제628조의 입법과정에 비추어 볼 때 프로그램 접근규칙을 위성전송 케이블 프로그램과 위성전송 방송 프로그램에만 적용하는 것이 의회의 의도였다고 하며⁴⁸⁾ 프로그램 접근규칙의 적용범위를 지상망에 의해 전송되는 프로그램에까지 확장하여야 한다는 제안을 받아들이지 않았다.⁴⁹⁾

이 규칙은 프로그램 공급업자들과 프로그램 배급업자들 간 독점적 계약을 금지시킴으로써 MVPD시장에 진입한 신규 사업자가 생존을 위해 필수적이라고 간주되는 프로그램에 비차별적으로 접근할 수 있도록 하였다. 또한

46) 위성전송 케이블 프로그래밍(Satellite cable programming)의 정의는 Communications Act 제705조(d)(1)(47 U.S.C. §605(d)(1)) 및 47 C.F.R. §76.1000(h)에 규정되어 있다. 위 규정에 따른 위성 케이블 프로그래밍의 정의는 본문에 기술한 바와 같다. 결국 두 경우 모두 프로그램을 시청자에게 전송하는 것이 아니라 PP로부터 SO에게 전송하는 과정에서 위성이 사용되었는지 여부가 기준이 된다.

47) 2007년 프로그램 접근규칙 적용기간 연장결정 과정에서 The Coalition For Competitive Access To Content(CA2C)가 제출한의견서에 따르면 Comcast SportsNet(Philadelphia), Channel 4(San Diego), Overflow의 스포츠 프로그램(New York), Cablevision 계열 지역 스포츠네트워크(New York, New England), Cablevision 계열 지역스포츠네트워크의 HD방송 등 스포츠 프로그램과 New England Cable News(Boston), PBS Kids Sprout, iN DEMAND, Comcast 계열 CN8등 비스포츠 프로그램들이 지상망을 통해 프로그램을 전송하는 방식으로 프로그램 접근규칙의 적용을 회피하고 있다고 한다(Comments of The Coalition For Competitive Access To Content, MB Docket No. 07-198, Jan 4, 2008).

48) 법 제628조의 도입과정에서 상원이 제시한 안에 따르면 “케이블사업자와 계열관계에 있는 모든 전국적, 지역적 케이블 프로그램 공급업자”에게 프로그램 접근규칙이 적용되지만, 하원이 제시한 안에 따르면 그 범위가 명시적으로 “케이블 사업자와 계열관계에 있는 위성 케이블 프로그램 공급업자”로 제한되었다. 본회의에서는 표결로 하원안이 채택되었으며, 다만 “위성 방송 프로그램 공급업자”가 추가로 포함되었다. 이 때 법의 적용대상을 위성에 의해 전송되는 프로그램으로 한정시킨 이유에 대해 명시적으로 나타난 자료는 없으나, 1992년 당시에는 고용량의 지상망이 부족하였기 때문에 지상망 전송 프로그램이 문제가 될 여지가 적었다는 점을 지적하는 견해가 있다(Comments of The Coalition For Competitive Access To Content, MB Docket No. 07-198, Jan 4, 2008, p7).

49) IN THE MATTER OF: IMPLEMENTATION OF THE CABLE TELEVISION CONSUMER PROTECTION AND COMPETITION ACT OF 1992, 17 F.C.C.R. 12124 (2002), ¶73.

MVPD시장에서의 경쟁이 일어나게 되면 프로그램 공급업자들이 자신들의 채널을 판매할 시장이 확장될 수 있기 때문에 프로그램 접근규칙은 프로그램 공급시장의 활성화에도 기여할 수 있다고 판단하였다. 수직적 결합은 정적인 관점에서 경제적 효율성을 높일 수 있지만 새로운 기술을 바탕으로 한 프로그램 배급업자들이 MVPD시장에 활발히 진입할 때 발생하는 동적인 관점에서의 경제적 효율성도 중요하다는 판단도 작용하였다. 결국, MVPD시장에서의 장기적인 성과를 빠르고 효과적으로 증진시키기 위해서는 프로그램 접근규칙에 의한 사전규제가 독점금지법에 의한 사후규제보다 바람직하다는 판단을 한 것으로 보인다. 다만 FCC가 프로그램 접근규칙이 MVPD시장에서 경쟁과 다양성을 보호, 유지하는데 지속적으로 필요하다고 결정하지 않는다면 이 규칙은 2002년 10월 5일에 폐지된다는 조항(Section 628(c)(5))이 부가되었다.

다. 프로그램 접근규칙의 연장

FCC는 법에 따라 프로그램 접근규칙의 연장 필요성에 대한 검토를 하였는데 비록 MVPD시장에서 케이블사업자들과 위성방송사업자들이 치열하게 경쟁하고 있지만, 프로그램에 대한 배타적 접근을 허용할 경우 위성방송사업자의 경쟁 기반이 약화될 것으로 우려된다고 판단하였다. 이에 따라 2002년 6월, 프로그램 접근규칙을 2007년 10월 5일까지 연장하는 것을 골자로 하는 보고서와 규칙을 채택하였다.

1) 시장분석

이러한 FCC의 결정은 케이블방송 시장에 대한 분석에 기초하고 있는데 먼저 시장구조를 보면 프로그램 접근규칙 도입 당시인 1992년에 케이블 사업자들은 전체 다채널 비디오프로그램 배급시장 가입자의 95%이상을 점유하고 있었으나 2001년에는 78%로 감소하였다. 위성방송의 가입자 수는 1994년에 4만 명에 불과하였으나 2001년 현재, DIRECTV 가입자 1,100만 명과 EchoStar 가입자 700만 명을 포함하여 전체 MVPD 가입자의 18%를 차지하

였으며 DIRECTV와 EchoStar는 가입자 규모에서 MVPD 전체 사업자들 중 각각 3위와 7위를 차지하였다. 그러나 위성방송 사업자들 이외의 다른 MVPD의 가입자들은 1992년 이후 거의 증가하지 않았으며 MMDS, SMATV, HSD 등의 MVPD 가입자수는 전체 MVPD 가입자의 4% 이하를 차지하였다.

<표 21> MVPD 가입자 중 케이블 가입자의 비율

| | 1992 | 2001 |
|--------------------------|------|------|
| 전체 MVPD 가입자 중 케이블 가입자의 % | 95% | 78% |

자료: FCC(2001); FCC(2002b)

<표 22> 기타 MVPD 사업자들의 가입자 비교: 1994 vs. 2001

| | 1994 | 2001 |
|-------|------|--------|
| DBS | 4만 | 1,800만 |
| MMDS | 55만 | 70만 |
| SMATV | 100만 | 150만 |
| HSD | 400만 | 100만 |
| OVS | 없음 | 6만 |

자료: FCC(1994a); FCC(2002b)

평가기간 동안 위성으로 전송되는 프로그램 채널에서 수직적으로 결합된 프로그램 채널의 비중은 53%에서 35%로 감소하였다. 또한 수직적으로 결합된 MSO의 수도 10개에서 5개로 감소하였다. 그러나 가입자 기반 상위 PP 중 수직적으로 결합된 PP의 비율은 증가하였으며 상위 4개 MSO에 의해 소유된 PP의 수도 40개에서 52개로 증가하였다. 수직적으로 결합된 프로그램 채널들은 대부분 거대 MSO들과 결합되어 있었을 뿐만 아니라, 많은 가입자 기반을 가지고 있는 프로그램 채널들이다. 특히 대체가 어려운 지역 스포츠 채널들의 대부분이 수직적으로 결합되어 있었다.

<표 23> 수직적 결합 PP의 현황 비교: 1994 vs. 2001

| | 1994 | 2001 |
|-------------------------------------|-------------|--------------|
| 위성전송 프로그램 채널의 수 | 107 | 294 |
| 위성전송 수직결합 프로그램 채널의 수 | 56(53%) | 104(35%) |
| 가입자 기반 상위 PP 중 수직적 결합 PP의 % | 10/25 = 40% | 9/20 = 45% |
| 프라임 타임 상위 PP 중 수직적 결합 PP % | 12/15 = 80% | 7/20 = 35% |
| 수직적 결합된 MSO의 수 | 10 | 5 |
| 상위 4개 MSO에 의해 소유된 PP의 수 | 40 | 52 |
| 수직결합 PP 중 상위 4개 MSO에 의해 소유된 PP % | 40/56 = 71% | 52/104 = 50% |

자료: FCC(1994a); FCC(2002b)

<표 24> 수직적 결합 지역 PP의 현황 비교: 1998 vs. 2001

| | 1998 | 2001 |
|---------------------|-----------------|-----------------|
| 지역 PP의 수 | 61 | 80 |
| 수직적 결합 지역 PP의 수 | 36(36/61 = 59%) | 39(39/80 = 49%) |
| 지역 스포츠 PP의 수 | 27 | 28 |
| 수직적 결합 지역 스포츠 PP의 수 | 22(22/27 = 82%) | 24(24/28 = 86%) |

자료: FCC(1998); FCC(2002b)

2) 프로그램 공급업자들의 차별적 대우의 능력 변화

이상과 같은 시장구조 분석과 함께 지난 10년간 수직적으로 결합된 프로그램 공급업자들이 경쟁 MVPD 사업자들에 비해 자신들과 수직적으로 결합된 케이블 사업자들을 차별적으로 대우할 수 있는 능력이 줄어들었는지에 대해 검토하였다. 경쟁관계에 있는 MVPD사업자들은 전국을 대상으로 하는 프로그램 채널들 중 3분의 1보다 많은 채널들이 수직적으로 결합되어 있으며 많은 인기 있는 채널들이 수직적으로 결합되어 있는 등 수직적으로 결합된 케이블 사업자들이 필수적인 케이블 채널들을 통제하고 있기 때문에 프로그램 접근규칙이 폐지되는 경우 이러한 채널들에 대한 접근이 어려워질 것이라고 주장하였다. 예를 들면, EchoStar는 만일 MVPD 사업자들이 HBO나 CNN과 같은 인기 있는 케이블 채널들에 대한 접근을 거부하는 경우 이와 비슷한 성

격의 채널들로 대체하는 것이 불가능하다고 주장하였다. 또한 지역 스포츠 프로그램은 어떠한 프로그램으로도 대체될 수 없는 유일한 프로그램이기 때문에 아무리 많은 비용을 들이더라도 이를 대신할 프로그램은 제공할 수 없다고 강조하였다.

반면 수직적으로 결합된 케이블 사업자들은 수직적으로 결합된 케이블 사업자들은 지난 10년 동안 전국을 대상으로 하는 프로그램 채널들의 수가 3배 이상 증가한 반면, 전체 프로그램 채널들 중 수직적으로 결합된 케이블 채널의 수가 차지하는 비율은 반 정도로 줄어들었으며 수직적으로 결합되지 않은 많은 채널들이 상당히 인기를 누리고 있다고 지적하였다. 또한 지난 10년 동안 MVPD 시장에 상당히 많은 수의 신규사업자들이 진입하였기 때문에 수직적으로 결합된 사업자들이 경쟁관계에 있는 MVPD 사업자들에게 자신들이 소유한 프로그램에 대한 접근을 거부할 능력은 거의 없다고 주장하였다.

FCC는 수직적으로 결합된 프로그램 채널이 프라임타임에서 가장 인기 있는 채널들 중 35%를 차지하고, 가장 가입자 기반이 많은 채널들 중 45%가 수직적으로 결합된 케이블 채널이라는 통계는 수직적으로 결합된 케이블 채널의 중요성을 보여주며 특히 수직적으로 결합된 지역 스포츠 채널은 결코 대체될 수 없는 채널들이기 때문에 모든 MVPD업자들에게 중요한 핵심 채널이라고 판단하였다. 유료영화채널인 HBO나 Cinemax도 수직적으로 결합된 채널인데, 비록 이러한 채널들이 가입자 기반에서는 상위에 위치하고 있지 않지만 MVPD업자의 수입에는 상당한 기여를 하고 있으므로 이러한 핵심 채널들 중 일부라도 접근 거부를 당한 MVPD업자들은 이러한 채널들을 제공하는 사업자에게 비해 상당한 불이익을 당하게 될 것이라고 판단하였다. 따라서 수직적으로 결합된 프로그램 공급업자들은 프로그램 접근규칙이 폐지될 경우 경쟁관계에 있는 MVPD업자들에게 자신들의 프로그램을 제공하지 않음으로써 경쟁관계에 있는 MVPD업자들의 경쟁력에 치명적인 영향을 미칠 수 있는 능력을 가지고 있다고 결론지었다.

3) 배타적 거래의 유인

FCC는 프로그램 접근규칙이 폐지되었을 때, 수직적으로 결합된 케이블 사업자가 자신과 수직적으로 결합된 케이블 채널들을 통해 반경쟁적인 행위를 할 수 있을 정도로 시장지배력을 가지고 있으며 수직적으로 결합된 케이블 사업자들과 독점적 프로그램 제공계약을 체결할 유인이 존재하는가 여부를 검토하였다.

독점적 채널 공급계약은 독점적 채널 공급에 따른 초기의 손실이 장기적으로 보다 많은 케이블 가입자들을 확보함으로써 얻게 되는 이익에 의해 충분히 보상받을 수 있다. 만일 독점적 채널 공급으로부터 배제된 MVPD의 가입자 수가 비교적 작거나 독점적 프로그램 공급을 받은 MVPD 사업자들이 충분한 보상을 해 준다면 독점적 채널 공급의 유인이 상대적으로 커질 것이며 수직적으로 결합된 프로그램 채널을 시청하는 가입자의 수가 많을수록 (즉, 수직적으로 결합된 채널이 많은 가입자들에 인기 있는 채널이라면) 경쟁사업자에게 프로그램 제공을 거부함으로써 발생하는 이익이 증가한다.

수직적으로 결합된 케이블 사업자들은 비 케이블 MVPD 가입자수가 2001년에는 약 2,100만 명에 이르러 가입자 수 기반으로 10배에 가깝게 성장하였기 때문에 프로그램을 케이블 사업자에게만 독점적으로 공급할 유인은 없다고 주장하였다. 반면에 비 케이블 MVPD는 케이블 방송은 아직도 전체 MVPD 시장의 80%를 장악하고 있고 지난 몇 년 동안 케이블 사업자들에 의해 진행되었던 수평적 결합으로 인하여 케이블 사업자들이 MVPD 시장에서 가지고 있는 시장지배력이 더욱 강화되었으며(상위 10위의 케이블 MSO들은 전체 케이블 가입자의 90%를 차지) 수평적으로 결합된 거대 케이블 사업자들은 자신들이 소유하고 있는 케이블 프로그램에 대해 경쟁사업자들의 접근을 거부하는 반경쟁적 행위의 유인이 크며 거대 케이블 사업자들의 압력으로 인하여 프로그램 공급업자들은 다른 MVPD 사업자들에게 프로그램을 제공하지 못하게 되는 문제가 발생할 것이라고 반박하였다.

FCC는 1992년 이후 MVPD시장에서 경쟁이 증가했다는데 동의하지만, 케이블 사업자들이 주장하듯이 MVPD시장이 충분히 경쟁적이어서 프로그램 접근규칙이 폐지된다 하더라도 수직적으로 결합된 케이블 공급업자가 경쟁사업자들에게 프로그램의 제공을 거부할 유인이 없다는 의견에는 동의하지 않는다고 밝혔다. MVPD시장은 상당히 집중되어 있고 신규 사업자에 의한 진입장벽도 높으며 가장 대표적인 진입장벽은 기존의 케이블 사업자들이 자신들이 소유하고 있는 프로그램에 대해 경쟁관계에 있는 다채널 비디오 프로그램 배급업자들의 접근을 거부함으로써 경쟁 사업자들의 비용을 증가시킬 수 있다는 것이라고 주장하였다. 비록 경쟁관계에 있는 MVPD 사업자들의 가입자 수가 꾸준히 증가하고 있지만, 아직은 대부분의 유료방송 가입자들이 케이블에 가입되어 있다. 즉, 33,000개의 케이블 권역들 중에서 단지 419개의 권역에서만 1개 이상의 다채널 비디오 프로그램 배급업자들이 존재하는 유효 경쟁 지역이며 비록 DIRECTV나 EchoStar와 같은 위성방송사업자들은 전국적으로 서비스를 제공할 수 있으나, 실제로 이들 서비스는 아파트 단지나 음영지역에서는 여러 가지 문제들 때문에 서비스가 제한적일 수밖에 없다는 단점이 있음을 지적하였다.

4) 독점적 프로그램 공급의 합리성

반경쟁적인 행위로 인하여 수직적으로 결합된 프로그램 사업자들이 경제적 이윤을 추구할 수 있다면, 프로그램 접근규칙이 폐지되었을 경우 수직적으로 결합된 프로그램 공급업자들은 경쟁관계에 있는 MVPD업자들에게 프로그램 제공을 거부할 가능성이 높아지게 된다. 이와 관련하여 수직적으로 결합된 케이블 사업자들은 프로그램 공급업자들의 수입은 수신료와 광고에 의존하고 있기 때문에 가능한 많은 가입자들에 자신들의 프로그램이 제공되는 것이 바람직하고 따라서 가급적 많은 수의 MVPD 사업자들에게 자신들의 프로그램을 제공하는 것이 경제적으로 유리하다고 주장하였다. 그러나 다른 사업자와 차별화하기 위해 케이블 사업자들이 케이블 가입자들에게만 제공될 수 있는 새로운 프로그램에 대한 투자를 할 유인이 생기는데 이러한 새로운 프로그램에 대한 투자는 경쟁이나 다양성을 감소시키는 것이 아니라 오히려 증가

시킬 수 있다고 주장하였다. 따라서 프로그램 접근규칙을 폐지하고 대신 배타적 거래행위에 대해 독점금지법을 적용하는 것이 바람직하다고 주장하였다.

비 케이블 MVPD 사업자들은 프로그램 접근규칙이 없어진다면 신규사업자들은 서비스 제공에 상당한 어려움을 겪을 것이고, 프로그램 거부에 대해 경쟁법 적용이 가능하다고 하더라도 오랫동안 지속되는 독점금지법 소송은 신규 사업자들에게 상당한 부담을 줄 수밖에 없으므로 독점금지법은 사업자들이 공정한 경쟁환경에서 사업을 시작할 수 있도록 하는 FCC의 정책을 보조하는 수단이어야 한다고 주장하였다. 추가로 군소규모의 케이블 시스템에게 프로그램을 제공하지 않음으로써 핵심 프로그램의 제공을 거부당한 케이블 시스템의 가입자는 줄어들게 될 것이고, 이러한 케이블 시스템의 가격은 하락할 것이며 따라서 수직적으로 결합된 거대 MSO는 평가 절하된 군소규모의 케이블 시스템을 낮은 가격에 구입할 수 있는 경제적 유인도 있다고 지적하였다.

FCC는 수직적으로 결합된 프로그램 공급업자들은 가급적 많은 다채널 비디오 프로그램 배급업자들에게 자신들의 프로그램을 제공할 경제적 유인을 가지고 있지만 자신들과 수직적으로 결합된 케이블 사업자들에게만 독점적으로 프로그램을 제공할 경제적 유인 또한 적지 않다고 판단하였다. 특히, 2001년 현재 케이블 사업자들은 전체 다채널 비디오 프로그램 배급시장 가입자들의 78%를 확보하고 있기 때문에 케이블 이외의 기타 다채널 비디오 프로그램 배급업자들에게 프로그램을 제공하지 않음으로써 발생하는 손실이 비교적 작으며 케이블에만 독점적으로 제공되는 서비스 때문에 케이블에 대한 소비자 수요가 증가한다는 것을 지적하였다. 또한 독점적 제공이라는 계약으로 인하여 프로그램 공급업자는 케이블 사업자에게 대해 자신들의 프로그램에 대한 요금을 높일 것이며 케이블 사업자에게만 독점적으로 프로그램을 제공함으로써 발생하는 가입자 기반의 손실을 충분히 보전할 수 있을 것으로 판단하였다. 수직적으로 결합된 케이블 사업자가 자신의 서비스 지역 내에서 지역 프로그램을 제공하는 경우 문제는 더욱 심각하며 위성방송의 가입자가

전체 다채널 비디오 프로그램 배급시장 가입자들의 18%에 해당하지만, 케이블 사업자들이 클러스터를 형성하고 있는 지역에서의 위성방송 가입자 비율은 이보다 훨씬 적다는 점도 지적하였다.

5) 프로그램 접근규칙의 적용 사업자 범위

프로그램 접근규칙의 적용이 모든 사업자들에게 폐지되어야 하는지 아니면 충분한 경쟁력을 갖추고 있는 사업자들에게만 폐지되고 군소규모의 MVPD 사업자들은 프로그램 접근규칙을 지속적으로 적용해야 하는지의 여부를 검토하였다. 수직적으로 결합된 프로그램 공급업자들이 MVPD 시장에서 상당한 시장점유율을 보유하고 있는 DIRTCTV (3위)나 EchoStar(7위)에게 자신의 채널을 공급하지 않을 유인은 약하다. 그러나 지역기반 가입자들이 충분하지 못한 위성방송사업자들이 모든 시장마다 지역프로그램 제작에 투자하는 것은 경제적으로 비합리적이며 따라서 지역채널에 대한 접근이 거부된 위성방송사업자들은 케이블 사업자들에 비해 경쟁력을 잃게 될 것이며 따라서 프로그램 접근규칙의 부분적인 폐지는 바람직하지 않다고 판단하였다.

6) 프로그램 접근규칙 적용 대상 프로그램의 범위

MVPD 사업자들의 생존에 필수적이라고 간주되는 프로그램 채널에만 프로그램 접근규칙을 적용하고 다른 채널들에게는 독점적 제공을 가능하게 하는 주장이 제기되었다. 그러나 첫째, 콘텐츠에 초점을 맞춘 주장은 수정헌법 제1조와 관련된 문제를 발생시키며, 둘째, MVPD 사업자들에게 필수적인지의 여부를 판단할 때 시청률이 일반적으로 사용될 것으로 판단되는데, 시청률은 소비자들이 완전히 보완적인 채널들을 가지고 있는지의 여부를 반영하지 못하는 단점이 있고 셋째, 필수적인 프로그램 채널의 선정기준에 대한 비생산적인 논쟁이 불가피하다는 점을 근거로 그러한 주장은 수용되지 못하였다. 또한 경쟁 사업자들에 의해 복제가 가능하거나 비슷한 종류의 프로그램 제작이 가능한지의 여부에 따라 프로그램 접근규칙을 제한적으로 적용자는 논의도 있었으나 어떠한 프로그램이 복제가 가능한지의 여부에 대한 논

란이 있어 이러한 주장 역시 수용되지 않았다.

프로그램 접근규칙을 수직적으로 결합되지 않은 프로그램 채널에게도 확대 적용되어야 한다는 주장도 있었으나 일반 프로그램 공급업자들에게 확대 적용한다면 프로그램 채널에 있어서의 다양성과 독립 채널의 성장을 저해할 수 있으며 비 케이블 MVPD와 독립 프로그램 채널과의 독점적 계약은 새로운 MVPD의 진입에 커다란 기여를 한다는 점을 고려하여 FCC는 프로그램 접근규칙을 독립 PP에게 확대 적용하는 것이 프로그램 접근규칙의 원래 목적과 맞지 않는다는 이유로 거부하였다.

7) 다양성

케이블 MSO들은 MSO들이 프로그램 제작에 대한 투자유인을 증대시키기 위해 독점적 프로그램 제공이 필요하다고 주장하고 반면, 경쟁관계에 있는 MVPD 사업자들은 프로그램 접근규칙이 연장된다고 하더라도 새로운 프로그램에 대한 투자나 프로그램의 다양성이 줄어들지는 않을 것이라고 주장하였다.

1992년 프로그램 접근규칙이 시행된 이후, 채널의 수와 다양성은 상당히 증가하였다. 1992년 이후, 전국대상 프로그램 채널의 수는 87개에서 2001년 294개로 증가하였으며 더구나 수직적으로 결합된 프로그램 채널의 수는 1994년 56개에 불과하였으나 2001년에는 104개로 증가하였다. 이에 따라 케이블 MSO의 주장은 수용되지 않았다.

8) 프로그램 접근규칙의 적용사례

프로그램의 배타적 거래와 관련된 소송에 있어서는 법원의 판결이 일관성을 보여주지 못하고 있다. Court TV를 소유하고 있는 Time Warner는 뉴욕의 한 무선시스템에 대한 Court TV의 접근을 허용하지 않았다. 이에 대해 법원은 타임워너에 의한 배타적인 계약은 공공의 이익에 위배되기 때문에

Court TV의 제공거부는 위법이라고 결정하였다. 그러나 24시간 지역뉴스채널인 New England Cable News(NECN)와 케이블 사업자와의 독점적 계약은 뉴스서비스에 대한 재정적 투자를 촉진시킬 수 있다는 이유로 배타적 거래를 허용하였다. 이는 새로운 채널이 배타적 접근을 통해서만 전송이 가능한 상황이라면, 그것을 허용하는 것이 채널의 다양성에 도움을 줄 것이라는 판단에 기인한 것이다.

라. 프로그램 접근규칙의 재연장⁵⁰⁾

앞서 언급한 바와 같이 프로그램 접근규칙은 제정 이후 10년째인 2002년 규칙의 연장 여부에 대한 검토가 진행되어 2007년까지 연장되도록 결정된 바 있으며, 2007년 10월 5일 규칙이 다시 만료됨에 따라 2차 연장 검토가 이루어졌고 FCC는 프로그램 접근규칙을 2012년 10월 5일까지 향후 5년간 연장하기로 결정하였다.

프로그램 접근규칙의 2차 연장을 위한 FCC의 검토에서도 2002년 1차 연장 당시와 유사한 방식의 분석이 수행되었다. 즉, MVPD시장의 경쟁과 다양성 보호를 위해 프로그램 접근규칙이 유지될 필요가 있는지를 판단하기 위해 크게 다섯 가지 부문의 평가가 수행되었는데, 첫째, 배타적 거래 금지 조항의 “필수성(necessary)” 개념에 대한 해석, 둘째, 2002년 이후 MVPD시장의 경쟁상황 변화 분석, 셋째, 수직통합 프로그램 제공사업자가 연계 케이블 사업자와 비연계 MVPD사업자를 차별할 능력과 경제적 유인을 갖고 있는 지 여부에 대한 분석, 넷째, 프로그램 접근규칙 적용 범위의 축소(요청사업자 제한, 대상 프로그램 축소) 및 비케이블 MVPD와 비연계 프로그램 공급업자에도 프로그램 접근규칙을 확대 적용해야 한다는 주장에 대한 검토, 다섯째, 프로그램 접근규칙 적용 기간의 축소에 대한 검토가 그것이다.

FCC는 2002년 이후 MVPD시장의 경쟁이 진전된 것으로 평가하였다. FCC는 경쟁 진전의 지표로 프로그램 공급사업자의 증가, 수직통합 프로그램 사

50) 김남심(2007) 참조

업자의 전국 또는 지역 인기 프로그램 비율의 감소, 경쟁 MVPD의 시장 점유율 증가 등을 제시하였다. 프로그램 접근규칙의 대상이 되는 위성전송 프로그램 채널 수는 2002년에 비해 약 80%가 증가(237개 채널 증가)하였고 이는 그만큼 경쟁 MVPD의 채널 선택폭이 커졌음을 의미하고 동시에 프로그램 공급시장의 경쟁이 진전되었음을 의미한다.

수직통합 프로그램 채널의 수는 2002년 검토 당시에 비해 증가폭이 큰 것은 아니나, 전체 위성전송 프로그램 채널에서 케이블 수직통합 채널이 차지하는 비중이 현저히 낮아지는 추세라는 점은 프로그램 접근규칙의 유지 정당성을 약화시키는 부분이라고 볼 수 있다고 판단하였다. 또한 수직통합된 위성전송 프로그램 채널 중 인기프로그램 채널의 비중은 35%로 감소되어 수직통합 채널이 경쟁에 필수적인 콘텐츠인가에 대한 이슈가 제기될 수 있다고 판단하였다.

경쟁의 진전 지표로 가장 쉽게 생각할 수 있는 것은 MVPD시장에서의 시장점유율의 변화이다. 가장 큰 MVPD 사업자는 여전히 케이블사업자이지만 MVPD 시장에서 케이블의 점유율은 하락을 계속했다. 2004년 6월의 71.6%에 비해 2005년 6월에는 69.4%로 감소하였다. 반면에 2005년 6월 기준으로 DBS 가입자 수 시장점유율은 2004년 6월에 비해 10% 이상 상승한 27.7%를 차지하였으며 2006년에는 30%를 점유하는 것으로 나타나 2002년 검토 당시의 18%에 비해 상당한 점유율 증가를 나타내었다. 2005년도의 경우 규모 측면에서 2위와 3위 사업자는 이제 DBS 사업자가 차지하게 되었다.

4대 MVPD가 전체 MVPD 가입자에서 차지한 비중은 2004년에는 58%였지만 2005년에는 63%로 증가하였다. 10대 MVPD가 차지하는 비중도 2004년의 85% 정도에서 2005년 88%로 늘었다.

<표 25> 미국 MVPD 시장의 경쟁 진전 현황

| | 1994년 | 2001년 | 2006년 |
|-------------------------------|-----------------------------|-----------------------------|--------------------|
| 위성전송 프로그램 채널 수(a) | 107 | 294 | 531 |
| 수직통합된 위성전송 전국 프로그램 채널 수(b) | 56 (52.3%) ¹⁾ | 104 (35.4%) | 116 (21.8%) |
| 전국 인기프로그램 채널 중 수직통합 채널의 비중 | | 45% (9/20) ²⁾ | 35% (7/20) |
| MVPD시장 점유율 | 케이블 95% | 케이블 78% DBS 18% | 케이블 67% DBS 30% |

주: 1. '1)'는 “b/a”로서 전체 위성전송 프로그램 채널 수에서 수직통합 채널이 차지하는 비중을 의미

2. '2)'는 Top 20 채널 대비 수직통합 프로그램 채널수를 의미하며, 2006년의 경우 케이블 수직통합 채널 중 Discovery Channel, CNN, TNT, TBS, Headline News, Cartoon Network이 인기 채널임

자료: 김남심(2007)

이러한 프로그램 채널의 증가와 케이블과 수직적으로 결합된 채널의 시장 영향력이 감소하는 등 미국 MVPD시장의 경쟁 진전의 증거가 나타났음에도 불구하고 FCC가 프로그램 접근규칙 규제를 연장한 것은 수직통합 프로그램 사업자의 배타적 거래 능력과 유인이 존재한다고 판단했기 때문이다. 수직통합 프로그램공급사업자가 배타적 거래의 능력이 있는지에 대해서는 수직적으로 결합된 PP가 경쟁 MVPD가 대체 불가능한 핵심적인 프로그램 또는 채널을 보유하고 있는지와 경쟁 MVPD에 프로그램을 제공하지 않고 차별적인 행위를 할 능력을 보유하고 있는지에 대해 검토하였다. 또한 수직적으로 결합된 프로그램 공급사업자가 배타적 거래의 유인이 있는가에 대해서는 MVPD시장에서 시장지배력(market power)을 보유하여 반경쟁 행위를 할 가능성이 있는지와 연계 MVPD와 배타적 계약을 체결할 경제적 유인이 존재하는지를 분석하였다. 수직적으로 결합된 PP의 배타적 거래 능력에 대해 FCC는 수직통합 PP가 전국 또는 지역의 인기채널 보유 비중이 여전히 높다는 점, 특히 대규모 케이블 MSO가 프라임 시간대의 시청률이 높은 채널을 다수 보유하고, 지역 스포츠채널(RSN: Regional sports networks)의 약 50%를 점유할 뿐만 아니라, HBO, Cinemax 등 프라임 네트워크와 iN DEMAND

와 같은 VOD 네트워크를 보유했다는 점 등을 고려하여 배타적 거래의 능력이 있다고 판단하였다.

배타적 거래 유인의 측면에서는 2002년 이후 MVPD시장의 경쟁이 진전된 것은 사실이나, 여전히 케이블 사업자의 시장점유율이 약 70%에 달하고, MVPD시장에서 4개의 거대 케이블 사업자(Comcast, Time Warner, Cox Communications, Cablevision)의 시장영향력이 높다는 점(인플레이션 이상의 가격 인상이 있었음을 고려), 통신사업자의 MVPD시장 진출 등 다른 매체의 진입과 경쟁이 가속화된다는 케이블사업자의 주장은 현재 시장 영향으로 볼 때는 타당하지 않다는 점 등을 들어, FCC는 여전히 수직통합된 케이블 사업자의 시장 지배력이 존재하고 반경쟁행위의 가능성이 있다는 결론을 내리고 있다.

한편, FCC는 프로그램 접근규칙 적용 범위의 축소 즉, DirecTV, EchoStar 등 시장점유율이 높은 DBS사업자에 대해서는 프로그램 접근규칙 적용을 배제하는 방안과 수직통합 프로그램 공급사업자의 모든 채널이 아닌 인기 채널로만 배타적 거래 금지 대상을 축소하는 방안에 대해 검토하였으나 금번 결정에서는 기각하였다.

FCC는 금번 프로그램 접근규칙 검토에서 프로그램 접근규칙의 연장 결정과 함께 프로그램 접근규칙 및 재전송 동의규칙(retransmission consent rules)의 개정 사항에 대해 이해관계자의 의견을 묻는 NPRM (Notice of Proposed Rulemaking)을 발표하였다. NPRM에서는 첫째, 프로그램 접근규칙 적용 기간인 현재의 5년을 단축하는 방안(향후 2년 내에 지정된 시장에서 MVPD 신규 경쟁사업자가 일정 수준의 보급률을 달성하는 경쟁 상태를 보일 경우)을 제시하였다. 둘째, 프로그램 접근규칙이 지상으로 전송되는 케이블 연계 프로그래밍으로 확대 적용되는 것이 적절한 지에 대한 의견을 요청하였다. 필라델피아와 샌디에고에서 케이블과 연계된 지상망을 통해 분배되는 PP의 프로그램 제공 거부로 인하여 경쟁에 악영향을 준 사례가 나타난 점을 고려하였다. 셋째, 비케이블 연계프로그래밍(다른 MVPD와 연계된 경

우, 주로 DBS 사업자)으로 프로그램 접근규칙을 확대하는 문제에 대한 의견을 요청하였다.

마. IPTV 현황

케이블이나 DBS 외의 다른 MVPD들의 시장점유율은 2004년 6월의 3.3%에 비해 2005년 6월 2.9%로 감소하였다. 미국은 1996년 통신법 개정을 통하여 전화사업자와 케이블 TV 사업자 간의 상호진입을 허용하였으며 전화사업자가 IPTV 서비스를 제공하기 위해서는 케이블 TV와 마찬가지로 각 Community로부터 Video franchise license를 받도록 하였다. FCC는 높은 케이블TV 보급률(약 70%)에 따른 SO의 시장지배력에 대한 견제세력으로 IPTV의 도입을 환영하였다. 가장 최근에 발표된 FCC의 다채널 유료방송 경쟁상황에 대한 보고서에 따르면 과거 미국에서 전개되고 있는 대부분의 IPTV 서비스는 SureWest, Aliant 등의 소규모 사업자가 그 중심을 이루고 있었으나 최근에는 대규모 RBOC(Regional Bell Operating Company)들이 케이블TV 사업자의 TPS 서비스 제공에 위협을 느끼기 시작하면서 IPTV사업을 추진하고 있다. RBOC들은 초기에는 DBS와 제휴하여 방송과 결합된 서비스를 제공하는 전략을 추진하였으나 FCC가 브로드밴드 확산을 위해 FTTH, FTTC 망의 망세분화(unbundling)의무를 면제함에 따라 최근에는 인터넷 망고도화와 IPTV를 제공하는 쪽으로 전략을 전환하였다. 그러나 아직까지 IPTV는 대규모 가입자는 확보하지 못하고 있다. 2007년 2사분기말 기준으로 AT&T의 U-Verse 서비스는 400만 홈패스를 달성하고 있으며 10만 가입자를 달성했다고 발표하였다. Verizon은 2005년도에 FiOS TV 서비스를 도입하였는데 2007년 2사분기말 기준으로 51만 가입자를 확보하는데 그치고 있다.

미국의 다채널 유료방송시장을 우리나라와 비교하면 일정 부분 프로그램 접근규칙 도입의 영향으로 DBS의 가입자 점유율은 우리나라와는 달리 상당한 수준에 이르고 있으나 IPTV는 우리나라보다 조기에 허용되었음에도 불구하고 아직 주목할 만한 지위를 점하지 못하고 있음을 알 수 있다. 2006년도

까지의 경쟁상황을 기초로 2007년도에 프로그램 접근규칙을 연장하였기 때문에 연장의 결정 시점에서의 IPTV의 존재는 미미하였으며 따라서 연장 여부의 판단에 큰 영향을 미치지 못한 것으로 판단된다. 그러나 전화 및 인터넷과의 결합서비스가 중요해지고 있는 시장의 추세와 막대한 영상 데이터를 효과적으로 처리할 수 있는 압축 기술의 최근 발전추세를 감안하면 향후에는 IPTV가 케이블방송의 효과적인 경쟁수단이 될 가능성도 있다는 전망이 각계의 전문가들 사이에서 제기되고 있다.

바. 시사점

미국의 사례에서 본 바와 같이 케이블TV시장의 경쟁상황에 대한 평가가 프로그램 접근법 도입 여부에 중요한 요인이 될 것으로 보인다. 신규 플랫폼 사업자에 의한 프로그램에 대한 접근이 어려워 케이블TV시장에 충분한 경쟁이 일어나지 않고 있다는 충분한 증거가 확보된다면 프로그램 접근법의 도입으로 인하여 다소의 단기적인 프로그램 생산에 대한 유인에 침해가 있다하더라도 규제 도입의 타당성을 인정받을 수 있을 것이다. 그 밖에 프로그램 접근 규칙의 도입 및 연장의 근거로 사용된 배타적 거래의 유인 및 합리성 여부도 시장의 구조 내지는 경쟁상황을 기초로 판단하고 있다.

프로그램 접근규칙의 적용대상 프로그램과 관련하여 플랫폼 사업자들 간의 경쟁에 단기적으로 상당한 영향을 미칠 수 있는 핵심 콘텐츠에 대해 프로그램 접근 규칙을 적용해야 한다는 주장도 있었으나 미국은 필수설비의 요건을 엄격히 적용하여 수직적으로 결합된 프로그램으로 규제의 대상을 한정하였다. 다만 규제대상 프로그램의 경우에도 장단기 효과 또는 브랜드 간 경쟁과 브랜드내 경쟁의 효과를 종합적으로 고려하여 개별적으로 배타적 거래 허용 여부를 법원에서 결정하고 있다. 특히 지역 프로그램과 스포츠 경기 프로그램의 경우 필수성을 강하게 인정하고 있음을 볼 수 있다.

미국의 경우 프로그램 접근규칙이 도입된 1992년에 케이블 사업자들은 전체 다채널 비디오프로그램 배급시장 가입자의 95% 이상을 점유하고 있었으

나 2001년에는 점유율이 78%, 2006년에 67%로 감소하였다. 이러한 케이블 사업자의 시장점유율 감소 중 어느 정도가 프로그램 접근 규칙에 의해 영향을 받은 것인지를 분석하기는 쉽지 않으나 FCC가 프로그램 접근규칙의 일몰 시점에 이러한 시장변화를 기초로 2 차례에 걸쳐 프로그램 접근규칙을 연장하였다는 사실은 프로그램 접근규칙이 플랫폼 시장의 경쟁을 제고하는 효과를 가지고 있다는 점을 재확인하였다는 것을 의미한다. 그러나 동시에 프로그램 접근규칙이 15여 년 동안 적용되었음에도 불구하고 프로그램 접근규칙을 폐지할 만큼 충분히 경쟁을 활성화시키지 못했다는 것을 시사한다는 점도 간과하기 어렵다.

2. 유럽

가. 보편적 접근권

유럽은 미국과는 달리 채널에 대한 접근 규칙을 규정하고 있지는 않지만 스포츠 프로그램과 같은 국민적 관심사가 높은 이벤트에 대한 보편적 접근(Universal Access)권을 강조하고 있다. 1997년 개정된 유럽의 “국경 없는 TV지침(Television without frontiers directive)”에서 스포츠 프로그램이나 중요한 이벤트에 대한 보편적 접근권을 보장한다는 조항을 신설하였다. 미국의 프로그램 접근규칙은 유료방송시장에서의 경쟁 활성화라는 목표를 위해 만들어진 반면, 유럽의 규정은 특정 프로그램에 대한 보편적 접근권이라는 측면에서 제도화되었다.

유럽연합은 월드컵 결승전이나 국왕의 취임식 등은 국민적 관심사가 높은 프로그램이기 때문에 누구나 접근이 가능하여야 하고, 따라서 이러한 프로그램이 유료 텔레비전 채널을 통해서 방송된다면 일반국민들의 보편적 접근권을 침해한다고 판단하였다. 보편적 접근권이 보장되어야 하는 프로그램이나 이벤트들은 의회나 사회의 주요 기관들에 의한 협의를 통해 정하게 하고 있는데, 주로 올림픽 게임, 월드컵 축구, 유로피안 풋볼 챔피언십, 국왕이나 국가수반의 취임식이나 결혼식, 장례식 등과 같이 국가적인 행사나 문화적으로

중요한 이벤트인 경우가 이에 해당한다.

영국의 경우 1996년 개정된 방송법(Broadcasting Act of 1996)에서 “Code on Sports and Other Listed Events” 규정을 신설하면서 보편적 접근권을 법적으로 보장하고 있다. 국민들의 관심이 높은 스포츠 경기나 이벤트에 대해서 특정 매체의 독점중계를 금지하여 보편적으로 인기 있는 프로그램에 대한 시청자의 접근권을 보장해주기 위한 규정이다. 정부는 모든 텔레비전 시청자들이 추가적인 부담금 없이 시청 가능하도록 국민적으로 관심이 높은 주요한 경기나 이벤트를 “나열된 행사(listed events)”로 정해 법률로 보장하고 있다. 그러나 나열된 행사(listed events)가 지상파 텔레비전에 의해 꼭 방송되어야만 하는 것은 아니고, 우선적인 중계권을 정함으로써 혹시라도 프로그램에 대한 접근권을 보장받지 못하는 경우를 제한하고자 하는 것을 목적으로 하고 있다.

법으로 보호받는 스포츠 경기나 이벤트는 의견수렴을 통해 국무장관에 의해 지정되며, 이렇게 지정된 이벤트들에 대한 특정 스포츠 중계권자나 판권자들의 독점적 계약은 효력을 상실한다. 이 리스트들은 국민적 요구나 국가적 중요도, 중계권료의 경제적인 가치 변화 등에 따라 수정될 수도 있다. 이러한 보호 프로그램은 A와 B그룹으로 분류되는데, A그룹은 국민의 95% 이상이 시청 가능한 무료지상파방송에 우선적으로 제공되어야 하는 종목들이며 B그룹은 무료지상파방송에 2차 중계권만 인정하는 종목들이다.

나. 시사점

유럽의 경우 케이블방송의 지배력이 크지 않으며 따라서 유료방송시장에서의 경쟁촉진에 대한 우려가 크지 않은 것으로 판단된다. 이에 따라 특정 프로그램에 대한 시청자들의 보편적 시청권을 보장하기 위한 제도가 마련되었다.

이에 따라 보편적 접근권의 적용 대상은 수직적 결합여부와는 무관하게 국

민들의 관심이 높은 프로그램으로 규정되고 있으며 관련 부처에서 의견 수렴을 거쳐 고시하는 방법을 채택하고 있다.

V. (M)PP의 콘텐츠 공급에 대한 사전규제 도입의 타당성 평가

1. 프로그램 접근규칙의 도입 주장의 개요

현행 방송법이나 공정거래법으로는 다채널·다매체화에 따라 지속적으로 제기되는 방송콘텐츠의 수급문제를 해결하는데 한계가 있고 시장에 유효경쟁이 정착되지 않은 상황에서 사후적 규제만으로는 문제의 근본적인 해결책이 되기 못하기 때문에, 미국의 프로그램 접근규칙과 같은 사전적인 규제를 도입할 필요가 있다는 주장이 꾸준히 제기되고 있다.

이수영(2005)은 ‘多플랫폼과 少콘텐츠’로 인해 우리 유료방송시장에서 발생하고 있는 구조적 불균형을 해결하기 위해 미국의 프로그램 접근규칙을 도입하는 방안을 검토할 수 있다고 하였다.⁵¹⁾ 권호영(2005)은 전체방송시장에서 열세자인 위성방송사업자를 보호하고, 케이블TV를 시청할 수 없는 농어촌 지역민의 인기 채널에 대한 접근권을 보장하며, 위성방송시청자의 시청권을 보장하기 위해서 프로그램 접근 규칙의 도입이 필요하다고 주장하였다.⁵²⁾ 홍대식(2005)은 우리나라 유료방송시장에서는 프로그램 공급 시장에서 시장 지배적 지위 또는 유력한 지위를 갖고 있는 MPP들이 플랫폼 시장의 후발사업자로서 경쟁상 열위에 있는 위성방송으로의 프로그램 송출을 거절하거나 중단하고 시장 지배적 지위 또는 유력한 지위에 있는 MSO에게 채널을 독점적으로 공급하는 불공정거래행위가 빈번하게 발생하고 있으며 MPP와 MSO의 수직적 결합형태인 MSP가 증가하고 있는 추세이므로, 이러한 상황 하에서 발생하는 불공정거래행위를 해결해 나가고 다양한 매체간의 유효한 경쟁이 기능하는 기반을 형성하기 위해서는 MSO 및 MSP에 대한 직접적 제재 수단인 프로그램 접근규칙(PAR)과 같은 규제의 도입은 필요하다고 하였

51) 이수영, “다매체 TV간 공정경쟁 방안에 관한 연구: 프로그램 접근을 중심으로”, 디지털 컨버전스 시대의 위성방송-대응전략과 정책과제,” 한국방송학회 학술세미나, 2005, 15-16면.

52) 권호영, “유료방송시장의 현황과 개선방안”, 유료방송시장의 공정경쟁 이슈와 제도개선 방안 세미나, 국회의원 이상호 토론회 자료집, 2005, 34면.

다.⁵³⁾ 이상우(2006)는 국내 다채널 방송시장에 대한 실증분석을 수행한 후, 우리나라의 다채널 방송시장이 아직 콘텐츠 접근에 대한 문제를 시장기능에 맡기기에는 충분히 경쟁적이지 못하고 매체간의 경쟁이 심화되면서 기존 매체와 신규 매체간의 콘텐츠 확보 경쟁은 지속적으로 불거져 나올 것으로 보므로 프로그램 접근에 대한 구체적인 법령을 도입할 것을 주장하였다.⁵⁴⁾ 황근(2007)은 유료방송시장에서의 불공정경쟁은 결국 프로그램 공급자가 지배적 사업자에게 쏠리는 현상을 유발할 수밖에 없고, 그럴 경우에 새로운 플랫폼사업자는 물론이고 신규 PP들의 성공적인 진입도 어렵게 될 것이므로 우리 방송시장에도 프로그램접근규칙에 대한 도입이 시급하다고 하였다.⁵⁵⁾

2. 프로그램 접근규칙의 도입의 타당성 여부

가. 사전규제 도입의 원칙

프로그램 접근규칙의 도입을 주장하는 위의 견해들에 대하여는, 미국의 프로그램 접근규칙은 방송 콘텐츠 거래에 대하여 사전적으로 일정한 공급의무를 부과하는 것이므로, 과도한 사전규제에 해당하여 시장의 자율성을 해치고 오히려 앞에서 보았던 시장실패를 능가하는 정도의 정부실패를 야기할 수 있다는 우려가 제기될 수 있다. 특히 콘텐츠사업자들의 콘텐츠 공급상 문제가 합리적 이윤추구행위의 하나인 경우 이는 경제적으로 효율적인 행위가 될 수 있기 때문에 이에 대한 사전규제가 비효율을 초래한다는 주장도 가능하다. 그 결과 무엇보다 현재로서도 취약한 상태인 콘텐츠 질의 개선과 공급확대를 과도하게 위축시킬 가능성이 있다는 것이다.

이와 관련하여, 사전규제가 정당화되는 시장을 식별하는 기준으로 제시되는 다음의 견해들을 살펴볼 필요가 있다.

-
- 53) 홍대식, “프로그램 수급 관련 유료방송시장 공정경쟁방안 연구: Program Access Rule 도입에 관한 연구”, 방송위원회, 2005, 50면.
 54) 이상우, 나성현, 정은옥, 김원식, “다채널 방송시장에서의 프로그램 접근에 관한 연구”, KISDI 연구보고06-05, 2006, 176-177면.
 55) 황근, “유료방송시장 콘텐츠 현황 및 평가 - 케이블TV와 위성방송의 채널구성을 중심으로”, 한국언론학회 2007 봄철 정기학술대회, 2007, 25-26면.

2003년 2월에 유럽연합 집행위원회가 발행한 전자통신영역에서 사전규제의 대상이 되는 관련 상품 및 서비스 시장에 대한 집행위원회의 권고⁵⁶⁾에서는 사전규제의 대상이 되는 관련시장의 조건으로 (1) 높고 일시적이지 않은 진입장벽(high and non-transitory barriers to entry)의 존재, (2) 시장구조가 일정한 기간 내에 유효경쟁의 방향으로 나아갈 가능성이 없을 것 (3) 경쟁법의 적용만으로는 시장실패를 해결할 수 없을 것 등을 제시하였다.

그리고 Geradin and Sidak (2003)은 사전규제가 정당화되기 위해서는 (1) 사전규제가 없을 경우 경쟁제한행위가 발생할 개연성이 높고, (2) 그러한 경쟁제한행위로부터 발생하는 폐해가 심각하며, (3) 그러한 행위를 정당화하는 효율성 증대효과가 미미하고, (4) 규제대상이 아닌 행위를 규제대상으로 파악하는 제1유형 오류가 발행할 위험이 적어야 한다고 하였다.⁵⁷⁾ 즉, 사후규제만으로는 시장실패를 치유할 수 없고 그 폐해가 큰 경우에 한하여 사전규제가 적용되어야 한다는 것이다.

위의 견해들은 공통적으로 심각한 시장실패가 존재하고 사전규제가 없이는 그러한 시장실패를 치유할 수 없어야 한다는 점을 지적하고 있다. 이하에서는 우리나라의 방송시장이 그러한 전제에 부합하는지 여부를 살펴보기 위해 현재 유료방송시장의 구조에 대해 평가하고 사전규제로서의 프로그램접근규칙의 도입이 시장실패의 치유를 위해 필수적인지 여부를 검토할 것이며, 프로그램 접근규칙을 도입하고 있는 미국과 우리나라의 시장상황을 비교할 것이다.

56) Commission Recommendation of 11 February 2003 on relevant product and service markets within the electronic communications sector susceptible to ex ante regulation in accordance with Directive 2002/21/EC of the European Parliament and of the Council on a common regulatory framework for electronic communication networks and services [2003] OJ L114/45.

57) Geradin, Damien, J. Gregory Sidak, European and American Approaches to Antitrust Remedies and the Institutional Design of Regulation in Telecommunications (December 18, 2003). Available at SSRN: <http://ssrn.com/abstract=351100>, p.2.

나. 국내 유료방송시장에서 콘텐츠 거래상 문제 여부

유료방송산업의 시장구조를 살펴보면, 한마디로 독과점적이라고 평가할 수 있다. 강력한 진입규제의 보호 하에 오랜 기간 콘텐츠 및 광고시장에서 지배적인 지위를 누려온 지상파방송사업자들은 그 자체로 플랫폼 사업자이기도 하지만, 유료방송시장의 범주에는 포함되지 않는다. 특히 최근 우리나라 시청자들 대부분이 케이블방송이나 위성방송을 통하여 재전송되는 지상파를 시청하는 상황에 비추어 보면 지상파방송사업자들은 플랫폼사업자라기 보다는 오히려 PP에 가까운 속성을 가지고 있고 그 행태에 비추어 보아도 마찬가지이다. 따라서 유료방송시장에서 지상파방송사업자들의 존재는 거의 의미가 없다고 볼 수 있다.

이러한 상태에서 현재 유료방송시장은 앞에서 본 바와 같이 시장의 85% 이상을 점유하고 상당기간 지역적인 독점을 유지해온 케이블방송사업자와 성공적인 시장진입에 실패하여 사실상 주변부에 머물고 있는 위성방송사업자로 구성되어 있다. 유료방송시장의 또다른 경쟁사업자로서 지상파DMB 또는 위성DMB를 들 수도 있으나, DMB는 그 내용과 성격상 이동형 방송에 불과하여 케이블방송을 대체할 수 있는 것으로 보기 어렵다. 이러한 상황을 고려한다면, 현재의 유료방송시장은 사실상 케이블방송의 독점적인 시장으로서 아직 유효경쟁의 기반이 마련되지 않고 따라서 이들의 독점적 가격설정을 비롯한 다양한 독점의 폐해가 매우 우려되는 상황이라고 할 수 있으며, 그 구체적 사례에 대하여는 이미 앞에서 살펴본 바 있다.

다음으로 콘텐츠 시장의 상황을 살펴보아도 많은 선행연구들이 지적하다시피 상당한 문제점이 발견되고 있다. 주로 케이블방송사업자들에 의한 배타적 콘텐츠거래행위가 지속적으로 발생하고 있으며, 결과적으로 방송채널사용사업자들은 자신들의 프로그램을 유통시킬 대체 플랫폼을 찾지 못해서 점점 더 케이블 방송사업자들에게 예속되어 가는 악순환이 발생하고 있다. 또한 일부 (M)PP 내지 (M)SP에 의한 배타적 콘텐츠거래행위도 많은 문제를 드러내고 있다.

그러나 위와 같은 콘텐츠 거래상 문제점들이 과연 진정으로 유료방송산업의 발전을 저해하는 효과를 갖는 것인지에 대하여는 상당한 의문이 제기된다. 즉 표면적으로 드러난 다양한 문제들은 (M)PP 내지 (M)SP들의 Cable-only라는 이윤극대화 전략의 발현에 불과할 수 있으며 이 경우 이들과 위성방송사업자 또는 SO들 간의 콘텐츠 거래상 분쟁은 단순히 서로 이윤을 극대화하고자 하는 과정에서 벌어지는 당연한 조정과정에 불과할 수 있다. 즉, 앞에서 검토하였듯이 콘텐츠 사업자들의 행위는 단기적으로 효율적일 수 있다는 것이다. 시장에서 실제로 발생하였던 사례들을 법적인 관점에서 평가하여 보아도, 앞에서 구체적으로 살펴보았듯이 콘텐츠 사업자들의 시장지배력 남용행위 내지 불공정거래행위로 인정할만한 확실한 근거는 거의 없었던 것으로 보인다.

이러한 시각에서 볼 경우, 콘텐츠 거래과정상 나타나는 문제들을 단순히 표면적 현상만을 놓고 콘텐츠 사업자들의 불공정거래행위로 치부하여 프로그램의 공급을 의무화할 경우, 그렇지 않아도 열악한 상태에 있는 콘텐츠산업에 대하여 지나치게 불리한 거래조건과 수익성 저하를 강요하는 부정적 결과가 초래될 우려가 크다.

다. 미국과 비교할 때 우리나라의 프로그램 접근규칙 도입 필요성 여부

앞의 해외사례에서 보았듯이, 미국에서는 수직결합된 MSP가 유료방송시장과 콘텐츠시장을 동시에 장악하고 있으며 두 시장에 걸친 시장지배력을 바탕으로 신규진입자인 위성방송사업자에 대한 콘텐츠 공급을 제한하는 문제점들이 야기되었기 때문에 위성방송사업자들의 경쟁력 회복을 위하여 프로그램 접근규칙이 도입·유지되고 있다.

그러나 우리나라의 경우는 사정이 다른 것으로 보인다. 즉 앞에서 보았듯이 우리나라에 존재하는 CJ미디어나 온미디어와 같은 소수의 MSP들은 그

확대경향에도 불구하고 미국에서의 MSP와는 유료방송시장이나 콘텐츠 시장에서 시장지배력의 차이가 확연하다고 평가된다. 그렇기 때문에 담합의 경우를 제외하고는 이들이 콘텐츠를 배타적으로 거래할만한 경제적 유인을 찾기 어렵고 실제의 사례를 보아도 그와 같은 증거를 찾기 어려웠다.

위와 같은 사정은 미국에서 프로그램 접근규칙의 도입과 재평가 과정에서 나타났던 다양한 도입이유와 우리나라의 사정을 비교해 보아도 알 수 있다. 미국에서의 프로그램 접근규칙의 도입은 유료방송시장과 콘텐츠시장에 걸쳐 수직적으로 결합된 MSP의 독점에 따른 시장성과에 대한 우려에 기인하고 있으며 프로그램 접근규칙의 재평가 과정에서도 이러한 독점력에 대한 평가들 즉, 수직적으로 결합된 MSP가 배타적으로 거래할 능력이 있는지, 그리고 배타적 거래를 위한 유인이 있는지, 독점적 프로그램 공급에 있어 합리성이 인정될 수 있는지 등이 중요하게 검토되었다. 그러나 이러한 검토기준은 우리나라의 시장상황에서는 프로그램 접근규칙의 도입근거나 평가의 기준으로 적절하게 적용되기에는 다소 무리가 있다고 볼 수 있다.

먼저 MSP의 배타적 거래능력과 관련하여 미국의 경우 독점적 지위에 있는 수직적으로 결합된 케이블 사업자들이 상당수 수직적으로 결합된 채널들을 보유함으로써 시장에서의 배타적 거래를 수행할 수 있는 능력을 보유하고 있다는 점이다. 특히 미국 내 지역 스포츠 프로그램처럼 인기가 높고 그 공급이 지역단위로 이루어지는 프로그램은 어떠한 프로그램으로도 대체될 수 없는 유일한 프로그램으로서의 특징 때문에 이를 수직적으로 결합된 채널을 통하여 공급할 경우 배타적으로 거래할 능력은 더욱 커진다.

그러나 우리나라의 경우 앞서 MSP의 시장지배력 남용가능성에서도 살펴 보았듯이 가장 유력한 MSP로 평가될 수 있는 CJ미디어, 온미디어의 경우에 있어서도 계열 MSO가 보유하고 있는 케이블 가입가구의 비중이나 시장에서의 지위를 평가하여 보아도 배타적 거래 능력을 보유하고 있다고 보기는 어렵다. 특히 미국에서처럼 상당수 인기 채널들이 수직적으로 결합되어 있거나 지역 스포츠 프로그램처럼 특정 지역에서만 공급 될 수 있는 프로그램이

활성화 되어 있는 상황도 아니기 때문에 이러한 점을 인정하기는 더욱 어렵다.

다음으로 배타적 거래의 유인과 관련하여, 미국의 경우 수직적으로 결합된 MSP는 배타적 거래를 통하여 단기적으로는 손실이 발생하더라도 장기적으로는 경쟁자를 배제하거나 약화시킴으로서 확보할 수 있는 케이블 가입자와 그에 따른 이익증가 측면에서 배타적 거래의 유인을 가지고 있다고 보았다. 이러한 배타적 거래의 유인을 검토하기 위해서는 수직적으로 결합된 MSP가 시장지배력을 보유하고 있다는 점이 전제되어야 한다고 보았으며 실질적으로 수직적으로 결합된 MSP는 그러한 지위에 있다고 보았다.

그러나 우리나라의 경우 CJ미디어와 온미디어 같은 소수의 유력한 MSP라 하더라도 시장지배력을 보유하고 있다고 평가되고 있지는 않으며 설령 어느 정도의 거래상 지위를 인정할 수 있다고 보더라도 배타적 거래의 유인 측면에서 부정적이라고 볼 수 있다. 즉 수직적으로 결합된 MSO의 가입자 확보율이 적은 상황에서 배타적 거래로 인한 이익이 크지 않다는 점, 오히려 이러한 상황에 따라 프로그램을 공급할 수 있는 여러 경로를 확보함으로써 수익을 증가시키는 것이 합리적이라는 점 등을 고려해 보았을 때 배타적 거래의 유인에 대한 가능성은 작다고 볼 수 있는 것이다.

마지막으로 독점적 프로그램 공급의 합리성과 관련하여 미국의 경우 수직적으로 결합된 프로그램 공급업자들은 가급적 많은 MVPD들에게 프로그램을 제공할 경제적 유인을 가지고 있지만 수직적으로 결합된 케이블 사업자들에게만 독점적으로 프로그램을 제공할 경제적 유인 또한 적지 않다고 보았다. 즉 프로그램 공급업자들은 케이블 사업자에게만 독점적으로 프로그램을 제공함으로써 발생할 수 있는 손실을 요금에 대한 인상분 등으로 충분히 보전 받음으로써 독점적으로 프로그램을 공급하는 행위가 경제적으로 합리적인 행위인 것으로 인식할 수 있다. 그러나 우리나라의 경우 수직적으로 결합된 케이블 사업자들에게만 독점적으로 프로그램을 공급하는 것이 경제적으로 합리적인 행위로 평가되기에는 MSP의 상황이나 유료방송시장의 전반적인 구

조 측면에서 부적절하다고 볼 수 있다.

결론적으로, 미국과 우리나라는 유료방송시장과 콘텐츠시장의 구조와 사정이 매우 달라서 미국에서의 프로그램 접근규칙의 도입이유가 우리나라에 그대로 적용되기는 어렵다고 할 수 있다.

그러나 그렇다고 하여 지금까지의 시장상황에 비추어 볼 때, 우리나라에 프로그램 접근규칙의 도입이 반드시 필요하지 않다고 단언할 수는 없다. 즉, 우리나라에서는 케이블방송사업자들의 독점적 폐해가 상당수준 드러나고 있음에도 불구하고 구조적으로 이를 시정할만한 방법이 크게 강구되지 못해왔다. 가장 유력한 대안이라고 할 수 있는 위성방송사업자인 Skylife에 대하여는 진입초기부터 오히려 정부의 다양한 가격규제와 행위규제가 적용되어 왔다. 방송통신위원회는 2007년까지 Skylife에 대한 최저가격하한제를 적용하여 5천원 이하의 상품은 가입자들에게 제공할 수 없도록 하여왔다. 이 때문에 Skylife는 최고가격상한제의 적용으로 5천원 미만의 상품을 제공할 수 있었던 케이블과 비교해 비대칭적 규제를 받아왔다고 볼 수 있으며, 가격경쟁력 측면에서 불리한 입장에 놓여있었다. 뿐만 아니라 앞에서 보았듯이 사업초기부터 결정적 영향력을 가진 지상파 재전송이 지상파사업자들의 사실상 명백한 담합행위로 인하여 이루어지지 못함에 따라 성공적인 시장진입에 실패하였다. 그 결과 현재까지도 유료방송시장에서 케이블방송의 독점적 영향력을 견제하는데 크게 부족한 시장지위에 머물고 있으며 앞으로도 큰 변화의 조짐을 찾기 어렵다는 점은 앞에서 보았다.

이러한 상황에서는 미국에서와는 다른 위와 같은 이유로 프로그램 접근규칙과 같은 강력한 사전규제가 필요할 수 있을 것이다. 즉, 앞에서 보았던 사전규제 도입의 일반적 기준들이 미국과는 다른 이유로 충족되고 있는 것이다. 예를 들어, 유럽연합 집행위원회가 발행한 전자통신영역에서 사전규제의 대상이 되는 관련 상품 및 서비스 시장에 대한 집행위원회의 권고에서 사전규제의 대상이 되는 관련시장의 조건을 기준으로 판단해 보았을 때, 먼저 진입장벽과 관련하여 미국의 경우 독점적 지위에 있는 수직적으로 결합된

MSP의 시장지배력행사에 의해 진입장벽이 구축되었다고 볼 수 있으나 우리나라의 경우 제도적 진입장벽 외에도 기존의 케이블 사업자들이 신규진입자를 제한하기 위해 진입장벽을 구축한 것과 같은 결과가 초래되었다고 볼 수 있으며, 이를 획기적으로 개선할만한 전망이 제기되지 않고 있다.

다음으로 시장구조의 유효경쟁 가능성과 관련하여서는 미국의 경우 완전한 독점적 지위에 있던 수직적으로 결합된 MSP에 의하여 시장에서의 유효경쟁이 효과적으로 발생하지 않는 것으로 보았으나 우리나라의 경우 케이블 사업자들의 담합 내지 의식적 병행행위의 가능성 뿐만 아니라 양질의 콘텐츠 수급 문제, 각 (M)PP들의 수익구조 문제, 등 전반적인 유료방송시장의 왜곡된 시장구조로 인하여 유효경쟁이 효과적으로 발생하지 않는 것으로 볼 수 있다. 다만, 경쟁법 적용만으로는 시장실패를 해결할 수 없어야 한다는 점과 관련하여서는 미국의 경우와 유사하게 우리나라의 경우에서도 독점금지법의 적용에 따른 사건 해결이 그 기간이나 비용 측면에서 신규 진입자에게 부담을 지우고 방송시장의 특성상 그러한 사건이 신속하게 해결되지 않을 경우 신규 사업자의 시장진입 성공확률이 낮아진다는 측면에서 단일한 규제수단이 될 수 없다고 볼 수 있다.

따라서 지금까지의 상황만을 두고 본다면, 미국에서와는 다른 이유로 우리나라에도 프로그램 접근규칙의 도입이 타당하다고 생각된다.

라. IPTV 도입의 영향

그런데 최근 우리나라에는 IPTV의 도입이라는 결정적 변수가 나타나서, 위와 같은 사정들이 근본적으로 흔들릴 수 있는 상황에 처하게 되었다. 즉, 재정적·사업적 기반을 갖춘 IPTV가 곧 상업방송을 시작할 예정이라는 점이 변수로 작용할 수 있다. 이들의 시장정착 여부는 아직 단언하기 어려우나, 현재로서는 기존의 브로드밴드 시장을 기반으로 상당한 가입자를 유치할 가능성이 있다고 보이며 3장에서 검토하였듯이 지상파재전송 및 기타 콘텐츠 수급에도 나름의 성과를 거두고 있어 시장진입에 성공할 가능성이 상당하다고

생각된다. 만일 IPTV가 성공적으로 시장에 정착하게 된다면 앞으로 유료방송시장에서 기존 독점력을 유지하려는 케이블방송과 신규진입자인 IPTV가 치열한 경쟁을 벌일 것으로 예상된다. 물론 케이블방송의 방해나 견제, 지역방송과의 분쟁으로 인한 지상파재전송의 지연, 콘텐츠사업자들의 인터넷 멀티미디어 방송 콘텐츠 사업자 등록 거부 또는 심각한 기술적인 결함 등으로 IPTV의 성공을 속단하기에 아직 이른 측면도 있지만, 시장구조가 일정한 기간 내에 스스로 유효경쟁의 방향으로 나아갈 가능성을 배제할 수 없는 상황에서는 강력한 사전규제인 프로그램 접근규칙 도입의 정당성이 약해질 수밖에 없을 것이다.

마. 미국과 우리나라에서의 IPTV의 존재의미상 차이점

미국에서도 2006년부터 기존지역전화사업자(RBOCs)들이 일부지역에서 IPTV서비스를 개시하였지만, IPTV가 프로그램 접근규칙을 불필요하게 만든 정도의 영향은 미치지 못하고 있다. 미국에서 IPTV가 케이블 방송에 경쟁압력을 가할 수 있을 정도로 성장하는 데는 다음과 같은 어려움이 있다.

첫째, 미국에서는 브로드밴드 기반이 취약하여 향후 IPTV가 우리나라처럼 활성화되기 어려울 것이다. 2008년 6월 기준으로 미국의 광대역통신 가입자(하향속도 256kbps 이상)는 75,009,521명이고 인구 100명당 25명 수준(OECD 30개국 중 15위)인데 광통신망을 통한 인터넷접속은 인구 100명당 0.9명에 그쳤다.⁵⁸⁾ 이는 한국이 2008년 6월 기준으로 인구 100명당 12.2명이 광통신망 가입자라는 점을 고려할 때 매우 낮은 수치이다.⁵⁹⁾ 미국에서는 AT&T와 Verizon 등이 IPTV서비스를 제공하면서 FTTN망과 FTTH망을 보급하고 있지만 FTTH망을 설치하는 비용은 구리선을 이용하는 종래의 DSL 방식에 비해 15배에 달하고 FTTN망을 설치하는 비용도 구리선의 3배에 달하며, AT&T가 DSL망을 업그레이드 시켜서 사용하고 있는 VDSL2방식은 50Mbps의 하향속도를 제공하지만 그 유효거리가 1Km 정도에 그친다는 문

58) OECD Broadband Portal, Broadband subscribers per 100 inhabitants (June 2008).

59) Id.

제점이 있다.⁶⁰⁾ 인구밀도가 높고 주된 주거 형태가 아파트나 공동주택인 한국과 달리 미국은 인구밀도가 낮고, 대부분 단독주택에 거주한다는 점도 고비용의 네트워크를 설치하는데 장애로 작용하고 있다. 게다가 미국은 케이블모뎀 가입자가 DSL 가입자보다 많은데,⁶¹⁾ 이는 결합상품 경쟁에서도 기존지역전화사업자들이 유리하지 않다는 점을 의미한다.

둘째, 비록 개선의 여지가 보이고 있기는 하지만, 지역 단위의 케이블 사업 허가권 규제도 기존지역전화사업자들의 IPTV 보급에 장애물로 작용하고 있다. 미국에서는 IPTV 서비스를 제공하는 통신사업자를 Communications Act 621조의 케이블 사업자로 간주하여 케이블 사업허가권(Cable Franchise)를 획득하도록 하고 있다.⁶²⁾ 문제는 케이블 사업허가를 받아야 하는 지역이 33,000여개에 달한다는 점이다. FCC는 부당한 사업허가 거절을 금지하는 명령을 발하였고,⁶³⁾ 일부 주들은 주 단위의 사업허가권을 부여하는 입법을 통과시켰지만,⁶⁴⁾ 여전히 케이블 사업허가권 규제는 IPTV 서비스의 보급에 장애물로 작용하고 있으며 IPTV서비스를 위해 필요한 광통신망에 대한 막대한 투자를 전국서비스를 통해 빠르게 회수하지 못하게 된 통신사업자들이 광통

60) OECD, IPTV: Market developments and regulatory treatment, DSTI/ICCP/CISP(2006)5/FINAL (2007), p. 12.

61) OECD에 따르면 2008년 6월 미국에서 인구 100명당 DSL 가입자는 10.1명이고, 케이블모뎀 가입자는 13.2명이었다. OECD Broadband Portal, Broadband subscribers per 100 inhabitants (June 2008).

62) 47 U.S.C. 541. Connecticut 주 DPUC는 IPTV서비스는 본질적으로 쌍방향서비스이므로 케이블서비스에 해당하지 않는다고 결정하였으나(Re Connecticut's Incumbent Local Exchange Companies, 2006 WL 1682189 (Conn.D.P.U.C.), p. 37), 연방지방법원은 IPTV서비스도 케이블서비스에 해당한다고 하며 위 결정을 파기하였다(Office of Consumer Counsel v. Southern New England Telephone Co., 515 F.Supp.2d 269 (D.Conn.,2007)).

63) IN THE MATTER OF IMPLEMENTATION OF SECTION 621(A)(1) OF THE CABLE COMMUNICATIONS POLICY ACT OF 1984 AS AMENDED BY THE CABLE TELEVISION CONSUMER PROTECTION AND COMPETITION ACT OF 1992, Report and Order and Further Notice of Proposed Rulemaking, 22 F.C.C.R 5101 (2007); IN THE MATTER OF IMPLEMENTATION OF SECTION 621(A)(1) OF THE CABLE COMMUNICATIONS POLICY ACT OF 1984 AS AMENDED BY THE CABLE TELEVISION CONSUMER PROTECTION AND COMPETITION ACT OF 1992, Second Report and Order, 22 F.C.C.R. 19633 (2007).

64) 2006년과 2007년에 법을 개정한 주는 California, Connecticut, Florida, Georgia, Illinois, Indiana, Iowa, Kansas, Michigan, Missouri, Nevada, New Jersey, North Carolina, Ohio, South Carolina, Texas, Virginia, Wisconsin 등이다. see Glist, Paul, Cable/Video Franchising, January 2008 Edition, 924 PLI/Pat 653 (2008).

신망에 대한 투자를 주저하게 하는 요인으로 작용하고 있다.

따라서 유료방송시장에서 IPTV가 차지하는 비중과 전망을 고려할 때, 미국은 여전히 케이블방송의 독점적 지위를 견제하기 위한 위성방송의 정책적 육성 필요성이 필요하고 이러한 이유로 프로그램 접근규칙 제도의 유지가 필요하다고 판단된다. 2007년에 FCC가 내린 프로그램 접근규칙의 적용기간 연장결정은 2006년도까지의 경쟁상황을 기초로 한 것이기 때문에 결정 시점에서의 IPTV의 존재는 미미하였으며 따라서 연장 여부의 판단에 큰 영향을 미치지 못한 것으로 판단된다. 그러나 위에서 검토한 난점들 때문에 현 시점에서 판단하여도 미국에서 프로그램 접근규칙의 연장이 결정되었을 것으로 보인다.

반면에 우리나라는 비록 IPTV의 상용화는 지연되었지만 IPTV시장의 성장이 지연되는 가장 큰 요인으로 평가되는 망고도화의 측면에서 국내 IPTV사업자들은 전국망 커버리지가 이미 VDSL급 이상으로 구축되어 망투자의 비용부담이 상대적으로 적다는 점, IPTV 시장의 잠재적 가입기반으로 평가되는 초고속인터넷 가입자 수가 2008년 6월 현재 1505만 명에 달한다는 점, 대도시를 중심으로 하는 IPTV 상용화에 유리한 주거구조를 가지고 있다는 점 그리고 재정적·사업적 기반을 갖춘 통신사업자들이 방송서비스를 구성요소로 하는 결합상품(초고속인터넷+IPTV+인터넷전화 또는 이동통신) 경쟁을 치열하게 전개하려고 하고 있다는 점 등을 고려할 때에 IPTV가 조기에 활성화 되어 케이블방송에 대한 강력한 경쟁사업자로 부상할 가능성이 높다.⁶⁵⁾

게다가 MSP의 거래거절이나 차별적 취급 등 불공정거래행위 역시, 미국에서는 수직결합된 MSP의 막강한 시장지배력을 바탕으로 한 위법행위의 가능성이 매우 크지만 상대적으로 MSP의 수나 규모가 적은 우리나라에서는 그와 동일하게 보기 어려운 측면이 있으며, 지금까지 국내연구에서 거론된 PP들의 불공정거래행위들 역시 반드시 위법한 행위라고 단언하기 어렵다는 점도 고려하여야 한다.

65) 함창용, 오성백, 광정호, 나상우, 천병준, “IPTV시장의 국·내외 현황 및 시사점”, KISDI 이슈리포트 08-16, 2008, 58-59면.

바. 프로그램 접근규칙의 도입 필요성에 대한 종합 평가

우리나라 유료방송시장에서 최대의 정책목표인 경쟁적 시장구조 형성과 유지는 향후 IPTV의 성공적인 시장진입 여부에 달려있다고 볼 수 있다. 비록 현재로서는 IPTV의 성공 여부를 단언하기 어렵지만, 만일 IPTV가 시장진입에 성공한다면 케이블방송과의 복점체제 속에서 나름의 경쟁구도가 형성될 수 있을 것이고, 이 경우 위성방송은 niche market player로 자리매김하여 생존함으로써 제한적이거나 경쟁압력을 가할 수 있을 것으로 생각된다. 반대로, IPTV가 시장진입에 실패한다면 종전의 시장상황이 반복되어 결과적으로 미국과 유사하게 되므로, 프로그램 접근규칙 도입이 상대적으로 설득력을 가질 것으로 예상된다. 다만 현재로서는 IPTV가 시장진입에 성공할 가능성이 큰 상황이라고 할 수 있다. 만일 IPTV가 성공적으로 정착한다면, 콘텐츠 사업자들의 어려움도 개선될 가능성이 커진다고 할 수 있다. 즉 플랫폼 사업자간의 콘텐츠 확보경쟁에 따라 콘텐츠에 대한 투자나 우선공급의 유인책이 다양하게 제공될 여지가 생기는 것이다.

결론적으로 IPTV의 시장진입 성공 여부가 불확실한 현 상황에서 PAR의 도입은 시기상조라고 판단된다. 만일 IPTV가 성공한다면 프로그램 접근규칙 제정을 통한 신규플랫폼 사업자 지원은 불필요한 정부개입이 될 가능성이 크고 기존 방송사업자들과 콘텐츠사업자들의 저항이 클 것으로 예상된다. 앞서 본 사전규제 도입을 위한 일반적 기준의 조건 충족이라는 면에서도 IPTV가 성공할 경우 케이블 사업자들의 방송시장 내 영향력 약화로 진입장벽이 낮아질 수 있고, 경쟁사업자의 증가로 유효경쟁이 발생할 수 있으며, 경쟁사업자간의 반경쟁적 행위를 방송시장 내 경쟁촉진이라는 이유로 신속하게 해결하여야 할 필요성 또한 감소하여 반경쟁적 행위에 대해서는 독점금지법의 규제만으로 충분히 해결될 여지가 있기 때문에 저러한 조건이 충족되지 않을 가능성도 높아진다. 따라서 현재로서는 향후 2~3년간 IPTV의 시장진입 과정을 지켜본 다음, 만일 IPTV가 실패할 경우 프로그램 접근규칙을 도입하는 것이 바람직하다.

다만 경쟁적인 시장구조가 정착하는데 실패하였다고 판단될 경우 즉시 활용할 수 있도록 구체적인 프로그램 접근규칙을 마련해두는 것이 바람직하다. 당장 프로그램 접근규칙을 도입하지 않는다 하더라도 미리 그 도입방안을 마련해둔다면 그것 자체로 어느 정도 기존 사업자들이 신규플랫폼사업자의 진입을 방해하려는 전략을 구사하는 것을 억지하는 효과가 있을 것이다. 이와 같은 경고적 기능이 필요하다고 판단된다면 이러한 정부 방침을 사전에 공표할 수도 있을 것이며, 이러한 정부방침의 공표는 경쟁제한행위로 인해 얻을 수 있는 이익과 프로그램 접근규칙의 법제화로 인한 이익의 감소나 사업활동의 제약 등 불이익에 대한 사업자의 판단에 영향을 미칠 것이다.

VI. 경쟁적 시장구조의 정착 실패시 프로그램 접근규칙 도입 방안

1. 도입의 기본원칙

지금까지의 결론을 요약하면 아래와 같다. 즉 종래의 시장구조를 놓고 보면 프로그램 접근규칙을 도입할 필요가 클 수 있으나, IPTV가 성공적으로 시장에 진입하여 케이블방송에 대한 경쟁자로서 기능할 경우에는 그 필요성이 현저히 저하된다는 것이다. 따라서 어떠한 이유에서건 IPTV의 시장진입이 실패할 경우에는 방송 플랫폼 간 경쟁을 촉진하고 시청자의 이익을 보호하기 위해 사전 규제로 프로그램 접근 규칙을 도입할 필요가 있다고 할 수 있는데, 그 규제의 내용은 방송채널사용사업자와 방송플랫폼 사업자간 배타적 콘텐츠 거래를 규제하고 핵심적 프로그램에 대한 접근성을 보장하는 것이어야 한다.

이 경우 프로그램 접근규칙은 기존의 왜곡된 시장상황을 시정하고, 플랫폼 사업자들이 원활하게 시장에 정착할 수 있도록 하기에 충분한 효과를 가질 수 있는 정도여야 한다. 다만 이는 당면한 시장왜곡 문제를 해결하기 위한 한시적 수단임을 감안하여 최소한의 기간 동안만 운용하고 원칙적으로 해당 기간 이후에는 자동적으로 폐지되는 것을 원칙으로 하고, 그 이후에는 시장상황의 변화를 감안하여 규제의 재시작 여부를 결정하도록 하여야 할 것이다.

2. 관련시장 확정 문제

프로그램 접근규칙 도입에 있어서 관련시장의 범위가 설정되어야만 시장참여자들의 행위가 시장구조를 왜곡시키는가를 판단할 수 있으므로 우선 케이블 TV와 위성방송, IPTV 등 플랫폼사업자가 동일한 시장에 속해 있는지 여부를 판단해야 한다.

방송시장은 1) 급속하게 변화가 이루어지기 때문에 유사한 사례에 대하여 과거에 확정된 관련 시장의 유효성이 떨어지거나 관련 과거자료가 부재하고 2) 콘텐츠 공급에 있어서의 규모의 경제성으로 인해 가격차별 또는 결합상품이 나타나며, 3) 다면시장적 성격으로 인해 수요와 공급의 정의가 다면화되어 거래관계가 복잡하며, 4) 무료(지상파)방송과 같이 방송사업자와 시청자간 금전적인 거래관계가 발견되지 않는 영역의 경우에는 거래관계의 본질을 파악하기가 어려울 뿐만 아니라 정량분석을 위한 가격·판매량 자료가 없다는 점 등의 특징을 지니고 있기 때문에 관련시장의 확정에 있어서 상당한 어려움이 발생하며 동일한 사건에 적용되는 다수의 관련시장이 존재할 수도 있다.⁶⁶⁾ 그러나 프로그램 접근규칙의 도입에 있어서의 관련시장 확정은 경쟁법 위반 여부를 판단하기 위한 사후적인 관련시장 확정이 아니라 규제목적상의 사전적인 것이기 때문에 플랫폼 간 경쟁촉진과 시청자의 이익보호라는 정책 목적을 고려하여 신규매체가 적용의 대상에서 제외되지 않도록 다소 넓게 확정될 필요가 있다.

그러한 관점에서는, 종합유선방송과 위성방송은 제공되는 채널 및 상품가격에 있어 유사성이 있고, 이러한 유사성은 소비자에게 선택가능성을 제공할 정도로 충분하다는 점, SO와 위성방송사업자는 한정된 시청자를 대상으로 ‘신규 가입자 확보 및 기존 가입자 유치’를 위한 치열한 경쟁을 벌이고 있는 점, 대부분의 다채널 유료방송 가입자들은 종합유선방송과 위성방송 중 하나에만 가입하며 기존 종합유선방송 가입자가 위성방송에 가입하는 경우에는 대부분 종합유선방송을 해지하는 점 등을 고려할 때 종합유선방송과 위성방송은 경쟁관계에 있다고 판단할 수 있다.⁶⁷⁾

윤충한 외(2006)는 가구 설문조사 자료와 가구의 거주지별 케이블 TV 시

66) 이수일, “IPTV도입에 따른 방송시장확정 및 경쟁제한행위 사례연구”, 공정거래위원회 연구용역보고서, 2008, 26-28면.

67) 홍대식, “프로그램 수급 관련 유료방송시장 공정경쟁방안 연구: Program Access Rule 도입에 관한 연구”, 방송위원회, 2005, 49-50면; 이상우, 나성현, 정은옥, 김원식, “다채널 방송시장에서의 프로그램 접근에 관한 연구”, KISDI 연구보고06-05, 2006, 179-190면.

장구조와 시장성과 자료를 이용한 가구의 위성방송 가입결정 모형에 대한 실증분석을 통해 유료방송 서비스 시장에서 케이블TV와 위성방송이 경쟁관계에 있다는 점을 증명하였다.⁶⁸⁾ 공정거래위원회도 씨엠비계열 3개 종합유선방송사업자의 기업결합제한규정위반행위에 대한 건⁶⁹⁾ 등 기업결합제한규정 위반사건들에서 관련 상품시장을 “종합유선방송과 상호 경쟁관계에 있는 일반 위성방송을 포함한 다채널 유료방송시장”으로 확정하였다. 영국 Ofcom이 2007년 12월 발표한 영국유료방송시장에 대한 시장조사(pay TV market investigation)에서도 지상파와 위성, 케이블, IPTV등 대체 배급플랫폼들은 소비자가 가치를 두는 특징(콘텐츠, 부가서비스)면에서 유사하고, 소비자조사 결과 작지만 의미있고 상당기간 지속되는 가격상승(small but significant and non-transitory increase in price)에 반응하여 플랫폼을 변경할 준비가 되어 있으며, 소비자가 특정 플랫폼을 선호한다는 증거가 없다는 점을 고려할 때 대체 플랫폼들은 동일한 관련시장에 속한다고 분석하였다.⁷⁰⁾ 이와 같은 기준을 적용할 경우 최근 상용서비스를 개시한 IPTV도 케이블방송과 일반위성방송과 함께 다채널 유료방송시장에 포함될 수 있을 것이다.

3. 프로그램 접근규칙의 적용범위

프로그램 접근규칙의 적용범위를 정하기 위해서는, 먼저 플랫폼 사업자들의 성공적인 시장정착을 어렵게 하는 콘텐츠 거래상의 문제들을 비정하여야 할 것이다. 중요한 후보로는 우선 미국에서와 같은 이유로 이른바 킬러 콘텐츠라 불리는 인기 프로그램들을 상정할 수 있을 것이지만, 우리나라 현실에 비추어볼 때 지상파채널의 재진송 문제를 심각하게 고려하지 않을 수 없다.

우선 CJ와 온미디어와 같은 MSP가 갖고 있는 채널들은 지상파 방송을 제외할 경우에 가장 인기 있는 채널들로 평가할 수 있다. 이들 채널들은 케이

68) 윤충환, 이인찬, 이동현, 케이블TV와 위성방송의 경쟁에 관한 실증연구, 정보통신정책연구 제13권 제4호, 정보통신정책학회, 2006.

69) 공정거래위원회 2008.9.8 의결 제 2008-262호.

70) OFCOM, Market Definition and Market Power in Pay TV, Annex to pay TV market investigation Consultation, 2007, ¶6.21.

블 플랫폼 사업자들이 아날로그 가입자를 디지털로 전환하기 위한 목적으로 활용될 수 있으며 케이블 시장이 유료방송 시장을 장악하고 있는 만큼 독점적 채널 제공으로 인한 손실은 크지 않다고 할 수 있다. 따라서 신규 미디어 플랫폼 사업자들이 이들 채널에 접근하는 것은 생존에 필수적일 수 있으며 이는 궁극적으로 국내 방송영상 시장을 확대할 수 있는 기회가 될 것이다. 문제는 이들 채널들 대부분이 자체 제작 채널이기 보다는 해외 프로그램을 재편성한 것이 대부분이라는 것이다. 결과적으로 신규 플랫폼이 활성화되기 위해서는 수직적으로 결합된 프로그램 중에서도 자체 제작 편성 비율이 높거나 또는 사업 구역 내 가입자들의 선호도가 높은 프로그램을 결정하는 것이 필요하다.

기존의 연구들에서는 우리나라는 배타적 프로그램거래행위가 수직적으로 결합된 기업들의 독자적 사업판단에 의한 결과라기보다는 신규매체의 성장을 방해하기 위한 특정 플랫폼사업자들의 공동전략의 결과이므로 MSP가 아닌 SO와 PP간에도 배타적 프로그램 거래행위가 수행될 가능성이 높다는 판단 하에 MSP의 프로그램이 아니더라도 동일 장르에서의 시청점유율 30% (이영주 2005), 시청률 상위 20% (오정호 2005), 동시송출비율 50% (이상우 외 2006) 등의 기준에 따라 프로그램 접근규칙을 적용하여야 한다는 주장이 제기되고 있으나,⁷¹⁾ MSP가 아닌 PP의 채널에 대해서는 MSP의 채널에 비해 상대적으로 낮은 차별의 유인, 콘텐츠 제작의욕 저해가능성과 PP의 협상력 약화가능성 등을 고려하여 신중하게 접근하여야 한다.

다음으로 지상파방송에 대하여 살펴본다. 현행 방송법상 의무재송신 규정에 따라 KBS1과 EBS는 모든 유료 방송 플랫폼에서 의무적으로 제공해야 한다. 그러나 기타 지상파 방송 채널들은 개별 유료 방송 플랫폼과의 계약에 따라 서비스가 제공될 수 있다. 이와 같은 규정에 따르면 서비스 제공 시기나 조건 또는 서비스 제공 거부와 같은 행위가 일어날 수 있다. 현재 케이블방송과 위성방송은 지상파채널을 재송신하고 있다. 위성방송은 2005년 이

71) 이상우, 나성현, 정은옥, 김원식, “다채널 방송시장에서의 프로그램 접근에 관한 연구”, KISDI 연구보고06-05, 2006, 183-184면; 권호영, “유료방송시장의 현황과 개선방안”, 유료방송시장의 공정경쟁 이슈와 제도개선 방안 세미나, 국회의원 이상호 토론회 자료집, 2005.

후에 가능했으며 위성 DMB 역시 2007년 MBC와 전송협상이 타결되면서 가능해졌다. 지금까지 IPTV의 경우 비교적 순조롭게 지상파 재전송문제가 해결되고 있는 것으로 보이지만, 앞으로 또다른 신규진입 플랫폼 사업자가 나타날 경우에 과거 스카이라이프에서와 같은 사례가 재발되지 않는다는 보장이 없다.

지상파 채널은 지상파 방송 시장이라는 영역에서는 콘텐츠를 생산, 조합, 판매하는 단계 측면에서 수직적 결합 사업자로 간주할 수 있다. 지방 방송 네트워크와 함께 자체생산 또는 외주에 의한 콘텐츠를 유통시키는 구조를 갖고 이를 다시 유통시키고 있기 때문이다. 그런데 지상파 방송 사업은 유료 방송과는 다르게 특정 서비스 요금이 존재하지 않고 광고와 준조세적 성격을 갖는 시청료라는 간접비용 구조를 갖고 있다. 따라서 이와 같은 경제적 구조는 모든 국민들에게 동일하게 배분될 수 있는 공공재적 속성을 갖고 있다. 그렇기 때문에 지상파 방송 채널은 공공 서비스로서 보편적 시청권을 갖는 것이 합리적이다.

한편 현재 디지털 지상파방송에 관하여 초래되고 있는 분쟁에서와 같이 만약 방송협회를 통하여 케이블 방송사업자들에게 프로그램 이용료를 요구하는 것이 관철된다면 지상파 방송 채널은 무료 방송 시장 내에서는 수직적 결합 사업자인 동시에 유료방송 시장에서는 개별 채널공급 사업자로서의 지위를 갖게 된다. 지상파 방송 채널이 채널 사용 사업자로서의 지위를 갖게 된다면 위성방송 플랫폼 상의 지분 투자 및 DMB와 지상파 방송 네트워크 등 유무료 방송 전체적으로 수직적 결합 사업자의 속성을 갖게 될 것이다.

위와 같은 사정을 종합하여 볼 때, 지상파 방송의 역할을 사회적, 경제적으로 재평가해보면 이는 프로그램 접근규칙보다는 의무재전송의 측면에서 접근하는 것이 보다 타당하다. 현재 국내 의무재전송 규제는 보편적 시청권의 개념과 적합하게 연계되지 않는다. 공민영 구분이나 수신료 의존도 및 광고 의존도에 근거하여 KBS1과 EBS만을 의무재전송 대상 채널로 규정하는 것은 적합하지 않다. 대안적 방식으로는 의무제공제도를 도입하는 방안도 검토할

수 있다. 유럽의 주요 국가들에서 적용되는 의무제공제도는 지상파 채널이 공공 주파수를 무료로 사용하는 특권을 보유함에 따라 이에 대한 금전적 혹은 사회적 보상이 필요하다는 것이다. 따라서 유료 플랫폼 사업자들의 요구가 있게 되면 비차별적 조건으로 채널을 제공할 의무가 있으며 이들 플랫폼 사업자들은 지상파 채널을 공급받는 조건으로 프로그램 이용료를 지불하는 것이 타당한 것이다. 이는 시장에 따른 원리를 우선적으로 적용하되 사업자 간 이견이나 조건의 합의가 진행되지 않을 경우에는 정부가 개입할 수 있는 방안을 마련할 수 있다.

4. 프로그램 접근규칙의 규정형식과 내용

규정 형식상으로는 프로그램 접근규칙의 적용범위에 해당하는 방송사업자가 다른 플랫폼 사업자에게 제공하여야 하는 주요 프로그램은 인터넷 멀티미디어 방송사업법과 같이 대통령령에서 정한 기준에 따라 방송통신위원회가 고시하도록 하는 것이 타당하다. 행정규제기본법 제4조 제2항은 “규제는 법률에 직접 규정하되, 규제의 세부적인 내용은 법률 또는 상위법령이 구체적으로 범위를 정하여 위임한 바에 따라 대통령령·총리령·부령 또는 조례·규칙으로 정할 수 있다”고 규정하여 ‘행정규제 법률주의’를 선언하면서도, 단서에서 “다만, 법령이 전문적·기술적 사항이나 경미한 사항으로 업무의 성질상 위임이 불가피한 사항에 관하여 구체적으로 범위를 정하여 위임한 경우에는 고시 등으로 정할 수 있다”라고 규정하여 고시에 대한 구체적 위임을 허용하고 있다. 고시는 행정규칙에 불과하지만 상위법령의 수권에 따라 그 위임의 한계 내에서 정립되어 그에 대한 보충적 기능을 수행할 경우 상위법령과 결합하여 대외적 구속력이 있는 법규명령으로서의 효력을 가진다.⁷²⁾

72) 헌법재판소 2004. 10. 28. 99헌바91 전원재판부. 이 사건에서 헌법재판소의 다수의견은 금융산업의 구조개선에 관한 법률 제2조 제3호 가목, 제10조 제1항 제2호, 제2항이 부실금융기관의 정의 등 입법사항을 금융감독위원회의 고시에 위임한 것에 대하여 기능적 권력분립론에 입각하여 헌법 제40조와 헌법 제75조, 제95조에서 규정하고 있는 위임입법의 형식을 예시적인 것으로 파악하고, ① 행정규제기본법 제4조 제2항 단서에서 정한 전문적·기술적 사항이나 경미한 사항으로서 ② 업무의 성질상 위임이 불가피한 사항에 한하여 ③ 포괄위임의 원칙에 반하지 않는 범위의 위임을 전제로 고시의 외부적 효력을 인정하였다. 한편, 3인의 반대의견은 우리 헌법 규정을 한정적·열거적으로 파악하여 헌법에서 규정한 대통령령, 총리령, 부령, 대법원규칙, 헌법재판소규칙, 중앙선거관리위원회규칙만을 법규명령

방송법에 프로그램 접근규칙을 도입할 경우 사전규제의 투명성과 예측가능성을 확보하기 위해서는 먼저 프로그램 접근 규제의 목적을 명확히 제시하고, 일정한 범위의 프로그램에 대한 공급의무와 공급의 기본원칙에 대한 규정을 두어야 한다. 그리고 그 세부적인 판단기준을 마련하되 구체적인 내용은 하위법령에 개별적·구체적으로 위임하여야 한다.

프로그램 접근 규제의 목적과 관련하여 국내외의 법규를 살펴보면, 미국의 연방통신법 제628조 (a)항은 “이 조항의 목적은 다채널 비디오프로그램 배급 시장에서의 경쟁과 다양성을 증진시킴으로써, 공공의 이익과 편의 및 수요를 증진시키고, 시골 기타 현재 그러한 프로그램을 수신할 수 없는 지역에 사는 주민들이 위성케이블프로그램 및 위성방송프로그램을 이용할 수 있는 가능성을 높이고, 통신기술의 발전을 촉진하는 것이다”라고 규정하여 다채널 비디오프로그램 배급시장에서의 경쟁촉진과 다양성 증진, 시청자의 권리보호를 콘텐츠 동등접근 규제의 목적으로 제시하고 있으며,⁷³⁾ 우리나라에서 2008년 1월 17일에 제정되고 2월 29일에 개정된 인터넷 멀티미디어 방송사업법 제20조는 시청자의 이익 및 공정거래질서를 그 목적으로 제시하고 있다.

기존의 연구들을 살펴보면 이수영(2005)은 “공정경쟁을 통한 다양성의 확보와 수용자의 시청권의 확보⁷⁴⁾”를, 권호영(2005)은 “전체 방송시장에서 열세자인 위성방송사업자 보호 및 케이블TV를 시청할 수 없는 농어촌지역민의 인기채널에 대한 접근권 보장, 위성방송시청자의 시청권 보장⁷⁵⁾”을, 홍대식(2005)은 “시청자들의 프로그램에 대한 접근권 및 시청권의 보장, 방송프로그램 시장에서의 사업자간 공정한 경쟁 및 거래질서의 유지, 방송 내용의 질적 향상 등⁷⁶⁾”을, 김희수(2007)은 “방송 플랫폼 시장의 경쟁촉진과 이용자 보호”

의 형식으로 인정하고 이 외의 종류의 법규명령을 법규로서 인정하지 않으므로 고시유형에 대해 위헌이라는 의견을 밝혔다.

73) 47 U.S.C.A. §548(a).

74) 이수영, “다매체 TV간 공정경쟁 방안에 관한 연구: 프로그램 접근을 중심으로”, 디지털 컨버전스 시대의 위성방송-대응전략과 정책과제, 한국방송학회 학술세미나, 2005, 17면.

75) 권호영, “유료방송시장의 현황과 개선방안”, 유료방송시장의 공정경쟁 이슈와 제도개선 방안 세미나, 국회의원 이상호 토론회 자료집, 2005, 34면.

76) 홍대식, “프로그램 수급 관련 유료방송시장 공정경쟁방안 연구: Program Access Rule 도

를 각각 제시하였다.⁷⁷⁾

이상의 논의들은 공통적으로 시청권의 보장을 들면서 내용상으로는 이를 위해서는 플랫폼 간 경쟁을 촉진할 필요가 있다는 인식을 배경에 두고 있는 것으로 보인다. 그러면서 일부 견해들은 공정거래질서의 유지를 함께 거론하고 있다. 그러나 앞에서 검토하였듯이 프로그램 접근규칙은 만일 단기적으로 효율적일 가능성이 있는 PP들의 합리적·친경쟁적 거래행위라 하더라도 중장기적으로 경쟁적 시장구조 형성의 차원에서 일률적으로 규율하고자 하는 것이므로, 단기적 관점에서의 공정거래질서를 근거로 드는 것은 곤란할 수 있다. 즉 프로그램 접근규칙을 도입하는 이유는 경쟁의 필수적 요소인 콘텐츠에 대한 접근을 용이하게 하여 플랫폼 간 경쟁을 촉진시키고 시청자들이 다양한 플랫폼을 통하여 방송프로그램에 접근할 수 있도록 하는 것이지 콘텐츠 거래당사자 간의 공정거래질서를 직접적으로 도모하는 것은 아니라는 것이다.

따라서 방송법에 프로그램 접근규칙을 도입할 경우 현행 인터넷 멀티미디어 방송사업법 제20조과 같이 단순히 공정거래질서라는 표현을 사용하기 보다는 적극적으로 중장기적인 경쟁촉진의 방향으로 시장구조를 개선하는 것과 이를 통하여 시청자의 이익을 보호한다는 취지를 제시하는 것이 타당하다고 본다. 이러한 의미에서 프로그램 접근 규제의 목적으로는 방송 플랫폼간의 경쟁촉진과 시청자의 이익보호가 적합할 것이다.

프로그램 공급의 기본원칙과 관련하여 우리나라에서는 방송법 제76조 제1항에서 “방송사업자는 다른 방송사업자에게 방송프로그램을 공급할 때에는 공정하고 합리적인 시장가격으로 차별없이 제공하여야 한다”고 규정하고 있고, 동조 제3항에서는 “국민관심행사등에 대한 중계방송권자 또는 그 대리인(이하 “중계방송권자등”이라 한다)은 일반국민이 이를 시청할 수 있도록 중

입에 관한 연구”, 방송위원회, 2005, 55면.

77) 김희수, 김형찬, 김민철, 김정현, 오기환, 김남심, 황주연, 이민석, 강유리, “방송서비스의 다매체화 및 통신방송융합에 따른 공정경쟁 이슈 연구(II)”, KISDI 연구보고 07-08, 2007, 74, 78면.

계방송권을 다른 방송사업자에게도 공정하고 합리적인 가격으로 차별 없이 제공하여야 한다”고 규정하고 있고, 인터넷 멀티미디어 방송사업법 제20조 제1항에서는 “제18조제2항에 따라 신고·등록하거나 승인을 받은 인터넷 멀티미디어 방송 콘텐츠사업자가 제공하는 방송프로그램을 방송통신위원회가 대통령령으로 정하는 기준에 따라 고시한 경우(이하 “주요방송프로그램”이라 한다) 일반 국민이 이를 시청할 수 있도록 다른 인터넷 멀티미디어 방송 제공사업자에게도 공정하고 합리적인 가격으로 차별 없이 제공하여야 하며“라고 규정하여 모두 공통적으로 “공정하고 합리적인 가격으로 차별없이 제공”을 프로그램 공급의 기본원칙으로 제시하고 있다. 생각건대, 방송법상 프로그램 접근규칙을 도입하는 경우에도 프로그램 공급의 기본원칙은 프로그램을 공정하고 합리적인 가격으로 차별없이 제공하는 것이 되어야 한다.

5. 관련 절차

가. 프로그램의 제공방법 및 절차

프로그램 접근규칙의 적용을 받는 방송사업자 또는 방송채널사용사업자가 프로그램을 제공하게 하는 방법으로는 두 가지를 검토할 수 있다. 그 하나는 방송사업자 또는 방송채널사용사업자는 방송통신위원회가 고시하는 프로그램에 대하여 다른 방송사업자가 공급요청을 하는 경우에는 이를 허용하여야 한다는 의무규정을 두고, 사안별로 그 사용대가나 공급조건은 방송통신위원회가 구체적으로 정하는데 따르도록 고시의 규정을 두는 것이다(이하 ‘제1안’이라 한다).⁷⁸⁾

다른 방법은 가격 및 조건 결정에 대한 당사자 간의 자율합의를 우선으로

78) 이는 전기통신사업법 제33조의6에 규정되어 있는 ‘가입자선로의 공동활용’의 절차와 유사하다. 전기통신사업법 제33조의6 제1항에서는 “기간통신사업자는 이용자와 직접 연결되어 있는 교환설비로부터 이용자까지의 구간에 설치한 선로(이하 이 조에서 “가입자선로”라 한다)에 대하여 방송통신위원회가 정하여 고시하는 다른 전기통신사업자가 공동활용에 관한 요청을 하는 경우에는 이를 허용하여야 한다”고 규정하고, 제2항에서는 “방송통신위원회는 제1항의 규정에 의한 가입자선로의 공동활용의 범위와 조건·절차·방법 및 대가의 산정 등에 관한 기준을 정하여 고시한다”고 규정하고 있다.

하여, 방송사업자 또는 방송채널사용사업자는 방송통신위원회가 고시하는 프로그램에 대하여 다른 방송사업자가 공급요청을 하는 경우 특별한 사유가 없는 한 일정한 기간 내에 협정을 체결하고 이를 방송통신위원회에 신고하도록 하는 것이다. 이 경우 만일 그 기간 내에 협의가 이루어지지 않으면 방송통신위원회가 시정명령으로 방송프로그램의 제공을 명하면서, 방송프로그램의 사용대가의 산정에 필요한 사항은 일정한 기간을 내에 당사자가 협의하여 정할 수 있도록 하고 협의가 이루어지지 않은 경우에는 방송통신위원회가 정하게 된다(이하 ‘제2안’이라 한다).

제1안과 제2안의 차이점은 방송프로그램의 사용대가나 공급조건의 산정방법에 대하여, 원칙적으로 방송통신위원회가 직접 정할 것인지, 아니면 사후적으로 당사자 간의 협의가 이루어지지 않는 경우에만 방송통신위원회가 개입할 것인지 여부이다. 제1안은 사용대가나 공급조건에 대한 복잡한 협정체결 절차를 빠른 시일 내에 종결할 수 있기 때문에 프로그램이 신속하게 공급될 수 있어서 사전규제로서의 프로그램접근규칙의 실효성을 높일 수 있다는 장점이 있으며, 프로그램을 보유한 방송사업자 또는 방송채널사용사업자가 협상체결을 지연시키는 전략을 사용하지 못하게 하는 효과도 있다. 그러나 제1안에는 시청률이나 시장여건에 따라 급변하는 방송프로그램의 가격을 방송통신위원회가 모두 감안하여 정하는 것이 어렵다는 단점이 있다. 반면에 제2안은 사용대가나 공급조건을 당사자들이 협의를 통해 결정하도록 하여서 구체적으로 타당한 방안을 찾아낼 수 있다는 장점을 가지고 있다. 그러나 제2안에 대해서는 협상이 난항을 겪는 경우 신규 플랫폼사업자의 시장진입이 늦어지게 되고 결국 시정명령이라는 사후적인 수단을 사용할 수밖에 없으므로, 사전규제로서 프로그램 접근규칙을 둔 취지가 몰각될 우려가 있다는 비판이 가능하다.

따라서 본 연구에서는 두 가지 방안을 절충한 제3안을 제시하고자 한다. 즉, 고시대상 프로그램의 거래조건 등에 대하여는 원칙적으로 당사자 간의 합의를 원칙으로 하되, 상당한 정도의 협의기한을 두어 그 안에 합의가 이루어지지 않을 경우 방송통신위원회가 당사자의 의견을 들어 합리적으로 정하

도록 하는 것이다. 이 때 당사자 간의 합의가 쉽게 이루어지지 않을 경우에 대비하여 아래와 같은 대체적 분쟁해결방법을 강구하는 방안도 생각할 수 있다.

나. 대체적 분쟁해결방법(ADR)을 통한 콘텐츠거래 관련 분쟁해결

1) 개관

프로그램 접근규칙에 의해 방송사업자 또는 방송채널사용사업자에게 콘텐츠 공급의무가 발생하고 그에 따라 당사자 간에 거래조건에 대한 합의가 벌어질 경우 가격 등에 관한 입장 차이 때문에 합의가 원활하게 이루어지지 않을 가능성이 크다. 또한 거래가 일단 이루어진 경우에도 시간이 흐름에 따라 사후적으로 공급조건에 대해 분쟁이 발생하여 거래에 장애가 발생할 가능성이 크고, 이러한 문제를 해결할 방안이 필요하다. 그러한 분쟁을 해결하는 방법에는 일반적으로 이용되는 분쟁당사자 사이의 화해나 법원의 재판을 통하는 방법은 사전규제의 속성을 감안하면 적절하지 않다고 보인다. 따라서 알선, 조정, 중재, 재정 등 대체적 분쟁해결방법(ADR, Alternative Dispute Resolution)을 종합적으로 이용하는 방법이 보다 적합하다고 생각된다. 콘텐츠 거래분야에서의 분쟁은 고도의 전문성을 띄고 있고, 신속하고 경제적인 분쟁해결을 통하여 순간순간 바뀌는 시청자 선호에 따른 거래의 성사가 필요하기 때문이다. 이러한 분쟁해결방법은 가능한 한 거래 당사자의 자유의사에 대한 침해가 적도록 강제성의 정도가 작은 수단부터 순차적으로 적용되도록 구성할 필요가 있다.

대체적 분쟁해결을 주관하는 기구도 방송통신위원회가 되는 것이 타당하다. 프로그램 접근규칙은 방송시장에서의 경쟁적인 시장구조 형성과 시청자의 권익보호를 위한 것이기 때문에 방송시장에 대한 전문성이 있을 뿐 아니라 방송시장 전체에 대한 다양한 규제와의 적절한 조화가 필수적이기 때문이다.

2) 방송통신위원회의 알선

알선은 당사자 사이에서 대립되는 문제에 관하여 조정, 합의에 이를 수 있도록 제3자가 단순히 조력하는 것을 말한다. 전기통신기본법 제40조의3이나 컴퓨터프로그램보호법 제36조의2 이하에서는 조정과 별도로 알선에 대하여 규정하고 있다. 알선은 사건에 대한 실체적 평가는 하지 않고 구체적 조정안도 제시하지 않는다는 점에서 조정과 차이가 있다. 알선은 일반적으로 조정의 전 단계에서 이루어지며 분쟁해결의 가능성이 없거나 알선중인 사건에 대하여 조정 또는 재정신청이 있는 경우에는 당해 알선은 중단되고 조정이나 재정절차로 진행하여야 한다. 그리고 알선은 양당사자 간의 자발적인 합의를 통한 해결이기 때문에 법률적인 구속력은 가지지 않는다.

분쟁은 원칙적으로 당사자 간의 자발적인 합의에 의해 이루어지는 것이 바람직하므로 방송법에 방송통신위원회의 알선권한도 규정하는 것이 바람직하다. 특히 아래에서 보는 방송법상 조정은 당사자의 신청이 있어야 하는 반면, 알선은 당사자의 신청이 없을 경우에도 직권으로도 가능하다는 장점이 있다.

3) 방송통신위원회의 조정

조정이란 중립적 위치에 있는 제3자가 분쟁당사자들의 동의를 얻어 분쟁당사자들이 쉽게 협상을 하여 분쟁을 해결하도록 도와주는 분쟁해결방법이다. 조정은 제3자의 중개가 필수적이라는 점에서 화해와 구별되고, 조정안의 수용이 강제되지 않는다는 점에서 중재와 구별된다.

현재 콘텐츠 거래 관련 분쟁을 조정하기 위한 기구로는 방송통신위원회와 방송법 제35조의3에 따라 방송통신위원회 산하에 설치된 방송분쟁조정위원회가 있다. 원칙적으로는 이러한 기존의 조정기구를 활용하는 방안이 유력하겠으나, 위에서 본 바와 같이 접근대상 프로그램의 고시 등에 관한 업무를 담당하는 조직을 기존의 방송법 제76조의2 제1항에 의한 보편적시청권보장위

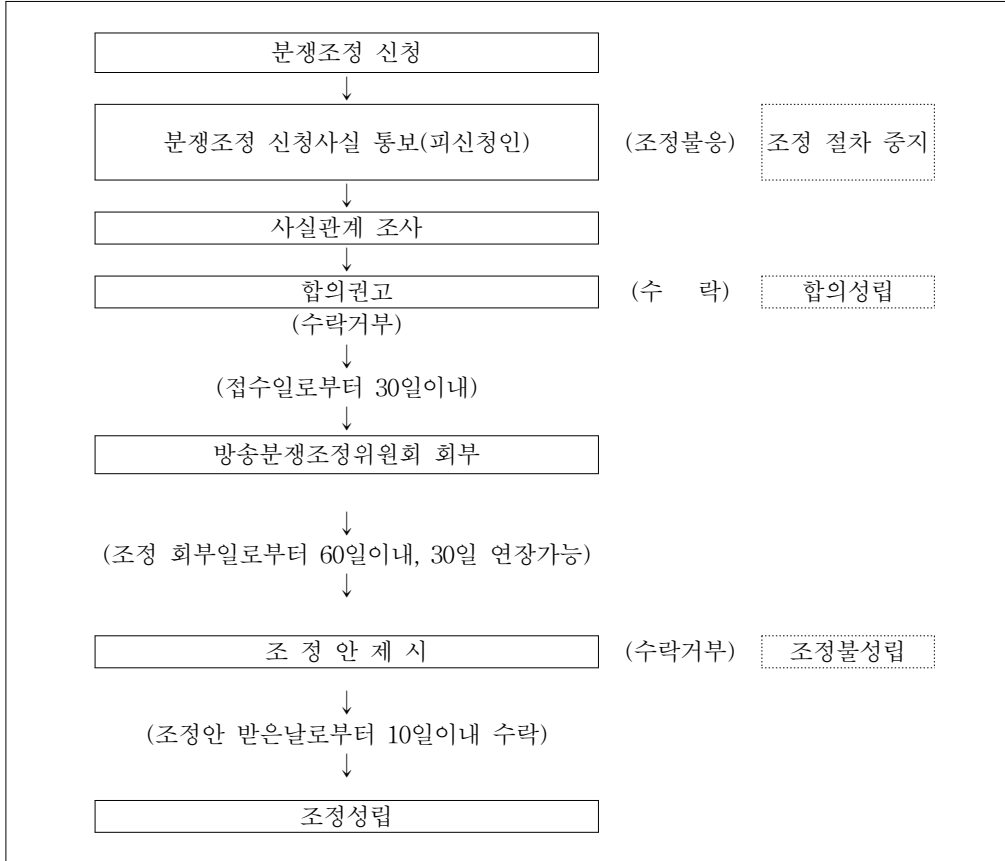
원회 외에 별도로 설치할 경우에는 프로그램 접근규칙에 관련한 업무의 일관성을 도모한다는 차원에서 그 별도의 조직이 분쟁조정까지 맡도록 할 수도 있을 것이다. 물론 이 때의 절차 등에 대하여는 방송분쟁조정위원회의 예를 참고하여 마련하여야 할 것이다.

방송통신위원회는 방송사업자 간의 분쟁의 조정에 관하여 심의·의결할 권한을 가지고 있다(방송통신위원회의 설치 및 운영에 관한 법률 제12조 제1항 제8호). 방송분쟁조정위원회는 방송프로그램의 공급 및 수급과 관련된 분쟁 조정에 관하여 심의할 권한을 가지고(방송법 시행령 제21조의3 제1항 제1호) 방송프로그램의 공정한 공급과 보편적 시청권 보장에 관한 방송법 제76조 위반행위에 대한 신고사항도 심의한다(방송법 제76조 제5항). 분쟁의 조정은 분쟁당사자 일방 또는 쌍방의 신청에 의하여 개시되며 조정의 성립은 재판상 화해와 같은 효력을 갖는다(방송법 제35조의3 제3항).

구체적인 조정절차는 방송법 시행에 관한 방송통신위원회규칙 제15조에 규정되어 있다. 방송분쟁조정위원회의 조정 절차는 방송사업자 등이 방송통신위원회에 분쟁조정신청서를 제출함으로써 개시된다(규칙 제15조 제1항). 방송통신위원회는 신청내용과 직접 이해관계가 없는 사업자가 조정을 신청하는 경우, 이미 법원에 제소된 사건인 경우, 피신청사업자가 방송통신위원회의 조정을 거부하는 경우 또는 기타 방송통신위원회가 조정절차를 진행하는 것이 적당하지 아니하다고 인정하는 경우에는 이를 조정하지 아니할 수 있다(규칙 제15조 제2항). 방송통신위원회는 그 내용을 피신청사업자에게 통지하여야 하며(규칙 제15조 제3항), 만일 피신청사업자가 7일 이내에 조정불응의사를 표시하지 아니하면(규칙 제15조 제4항) 방송통신위원회는 우선 당사자들에게 합의를 권고한 후(규칙 제15조 제6항), 분쟁조정의 신청을 접수한 날로부터 30일 이내에 합의가 이루어지지 않으면 방송분쟁조정위원회에 회부한다(규칙 제15조 제7항). 방송분쟁조정위원회는 조정의 회부를 받은 때에는 60일 이내에 이를 심의하고 조정안을 작성하여 방송통신위원회에 건의하여야 하며, 부득이한 사유가 있는 경우 30일 범위에서 연장할 수 있다(규칙 제15조 제8항). 당사자가 조정안을 받은 날로부터 10일 이내에 조정안 수락의 의사표시를

하지 않은 때에는 조정이 성립하지 않은 것으로 보며(규칙 제15조 제14항), 당사자가 조정안을 수락할 경우에는 방송통신위원회가 조정서를 작성하고 당사자가 이에 서명·날인하여야 한다(규칙 제15조 제15항).

<그림 5> 방송법시행에 관한 방송통신위원회 규칙 제15조에 따른 조정절차



방송법에 프로그램접근규칙이 도입되어 방송사업자가 프로그램을 공급할 의무를 부담하게 되더라도 양 당사자가 구체적인 공급조건에 대해 합의하지 못할 수 있으므로, 방송통신위원회와 방송분쟁조정위원회의 조정기능을 적극적으로 활용할 필요가 있다. 조정은 소송에 비해 절차가 단순하고 분쟁해결에 소요되는 시간과 비용을 줄일 수 있으며, 전문적이고 기술적인 콘텐츠 거래 분야에서 양 당사자의 합의로 보다 나은 분쟁해결방안을 찾아낼 수 있으

며,⁷⁹⁾ 쌍방 합의로 결정된 해결방안에 대해서는 보다 성실한 이행을 기대할 수 있고, 행정기관에 지나치게 의존하려는 태도나 행정기관의 지나친 개입경향을 줄일 수 있다는 장점을 지니고 있다. 그리고 방송법상 조정의 성립은 재판상 화해와 같은 효력을 가지고(방송법 제35조의3 제3항), 그 조정은 확정판결과 같은 효력(민사소송법 제220조)이 있다. 따라서 조정에는 기판력이 발생하고 당사자는 재심사유가 있을 때 재심의 소로만 취소를 구할 수 있을 뿐(민사소송법 제461조) 그 조정의 취지에 반하는 주장을 할 수 없으므로⁸⁰⁾ 분쟁을 일회적으로 해결하는 효과가 있다.⁸¹⁾

방송통신위원회와 방송분쟁조정위원회에 의해 방송사업자간의 분쟁이 해결된 대표적인 사례로는 2008년 5월 26일 CJ미디어가 오랜 분쟁 끝에 2008년 1월 1일 스카이라이프에 대한 tvN 송출을 중단한 지 5개월여 만에 tvN채널을 다시 송출하기로 합의한 사례가 있다.⁸²⁾ 그리고 비록 콘텐츠 거래와 관련된 사건은 아니지만, 방송통신위원회는 2008년 7월 14일 4년간 지속되어온 KT와 11개 종합유선방송사업자 간의 설비임대료 분쟁을 조정으로 종결시킴으로써 방송분쟁조정 제도의 활성화 가능성을 보여준 바 있다.⁸³⁾

79) 김정태, “방송시장에서의 금지행위 규제 문제점과 개선방안”, 「경제규제와 법」 제1권 제1호, 서울대 공익산업법센터, 2008, 97면도 조정의 성격상 강제적인 개입을 최소화하면서도 매체별, 사업자별로 각자의 역할을 살리면서 시장의 동반성장을 달성할 수 있는 지혜가 분쟁 조정을 통해 나타난다면 사안에 따라서는 그것이 최선일 수도 있다고 지적하고 있다. 송해룡, 김원제, 조항민, “인기 스포츠 프로그램의 보편적 접근권 도입 타당성에 관한 연구”, 「미디어 경제와 문화」 2007년 봄호 제5-2호, 커뮤니케이션북스, 2007, 115면도 조정위원회의 결정이 법적인 구속력을 가지는 것은 아니지만 법정으로 가서 극한적인 감정대립을 갖는 것보다 조정위원회의 다양한 조정안을 참고로 원만하게 해결하는 것이 분쟁 당사자 간에도 소모적인 논쟁을 줄일 수 있는 기회가 될 수 있을 것이라고 지적하고 있다.

80) 대법원 1962.2.15. 4294민상914(“재판상의 화해를 조서에 기재한 때에는 그 조서는 확정판결과 동일한 효력이 있고 당사자간에 기판력이 생기는 것이므로 재심의 소에 의하여 취소 또는 변경이 없는 한, 당사자는 그 화해의 취지에 반하는 주장을 할 수 없다”).

81) 이에 대해 조정에 기판력과 같은 강력한 효력을 인정하는 것은 오히려 당사자가 조정에 수락하는 것을 망설이게 하여 조정성립의 저해요소가 되고, 조정에 동의하는 의사표시 속에 법원의 재판을 받을 권리를 포기하는 의사표시가 포함되어 있지 않다는 점을 들어 조정이 ‘재판상 화해와 동일한 효력’보다는 ‘당사자간의 합의와 동일한 효력’을 갖는 것으로 규정하는 것이 타당할 것이라는 견해로 유병현, “법원의 분쟁조정위원회의 발전방향”, 「고려법학」 제43호, 고려대학교 법학연구원, 2004, 268-269면.

82) “SkyLife-CJ미디어 tvN 송출재개 합의”, 방송통신위원회 보도자료, 2008.5.26. 이 사건은 SkyLife가 구 방송위원회에 2008년 1월 3일 분쟁조정을 신청함으로써 개시되었다.

83) “ 방통위, KT-케이블TV방송사업자(SO)간 분쟁 해결 ”, 방송통신위원회 보도자료, 2008.7.14. 이 사건의 사실관계는 다음과 같다. 1999년 5월 KT는 전송망 사업에서 철수하

조정제도 이용을 활성화하기 위하여 방송법에 환경분쟁조정법 제30조⁸⁴⁾와 같은 직권조정 규정을 두어 일정한 분쟁에 대해서는 당사자의 신청이 없는 경우에도 방송통신위원회가 직권으로 조정절차를 개시할 수 있도록 하는 방안도 고려될 수 있다.

4) 방송통신위원회의 중재

중재란 분쟁 당사자 간의 합의(중재계약)에 따라 이미 발생하였거나 장래 발생할 수 있는 사법상 분쟁의 전부 또는 일부를 법원의 판결에 의하지 아니하고 중재인의 판정에 의하여 해결하는 절차를 말한다.⁸⁵⁾ 중재에 관한 기본법으로는 중재법이 있으며, 다른 법률⁸⁶⁾이나 조약에서 다른 절차에 의하여 중재에 회부할 수 있도록 정하고 있지 않은 경우에는 중재법이 적용된다.⁸⁷⁾ 상사분쟁에 관한 중재기관으로는 중재법 제40조에 따라 산업자원부(현 지식경제부)장관이 지정한 사단법인인 대한상사중재원이 있으며, 대한상사중재원은 중재법 제41조에 따라 대법원장의 승인을 얻은 중재규칙을 마련하고 있다.

콘텐츠거래 관련 분쟁은 당사자가 자유로이 처분할 수 있는 사법상의 분쟁이므로 중재의 대상이 될 수 있다. 앞에서 논한 바와 같이 기존의 방송분쟁조정제도는 법적 구속력이 없어서 분쟁을 신속하게 종결시키는데 한계가 있

면서 전송망을 21개 SO에게 매각함과 동시에 그 전송망이 설치된 관로, 전주 등의 설비에 대해서는 임대계약을 통해 SO가 이용하도록 하였다. 2004년 9월 KT는 SO와의 설비 임대계약 기간이 종료됨에 따라 임대료를 인상하여 재계약을 요구하였으나 13개 SO와는 협상이 끝내 결렬되어, 소송으로 진행되어 오던 중 2008년 7월 14일 방송통신위원회의 조정으로 13개 SO 중 강원방송과 서대구 방송을 제외한 11개 SO가 분쟁을 종결하게 되었다.

84) 환경분쟁조정법 제30조는 “중앙조정위원회는 중대한 환경피해가 발생하여 이를 방치하면 사회적으로 중대한 영향을 미칠 우려가 있다고 인정되는 경우의 분쟁으로서 대통령령이 정하는 분쟁에 대하여는 당사자의 신청이 없는 경우에도 직권으로 조정절차를 개시할 수 있다.”고 규정하고 있으며, 동 시행령 제23조 제1항에서는 대통령령이 정하는 분쟁에는 1. 환경피해로 인하여 사람이 사망하거나 인체에 중대한 장애가 발생한 분쟁과 2. 조정가액이 50억원이상인 분쟁이 해당한다는 규정을 두고 있다.

85) 중재법 제3조.

86) 예를 들어 노동조합및노동관계조정법 제79조.

87) 중재법 제2조 제2항.

었는데, 중재합의의 대상인 분쟁에 대해서는 소를 제기할 수 없고(중재법 제 9조) 중재판정은 당사자간에 있어서 법원의 확정판결과 동일한 효력을 가지므로(중재법 제35조) 중재제도를 적절하게 활용하면 프로그램 접근규칙의 적용과 관련된 후속 분쟁을 합리적으로 해결할 수 있을 것이다. 게다가 협상력이 약한 소규모 사업자의 경우 조정보다 중재를 이용하는 것이 보다 편리할 수 있다.⁸⁸⁾ News-Hughes 합병사건에서 연방통신위원회는 합병승인의 조건으로 가격이나 거래조건에 대한 합의가 실패하였을 경우 상사중재를 받도록 한 바 있다.⁸⁹⁾

프로그램 접근규칙이 적용되는 경우 사전적인 중재합의가 존재하지 않을 것이며 방송통신위원회가 중재이용을 강제하기도 어렵지만, 당사자에게 중재제도 이용을 권고할 수는 있을 것이다. 일정한 기간 내에 콘텐츠 공급에 대한 협의가 이루어지지 않거나 조정이 성립하지 않는 경우 방송통신위원회가 직권으로 재정절차를 개시할 수 있도록 방송법에 규정을 둔다면 프로그램접근규칙의 적용을 받는 방송사업자나 방송채널사용사업자의 입장에서도 분쟁 해결절차를 선택할 수 없는 재정 대신에 중재를 선택할 유인이 발생할 것이다.

5) 방송통신위원회의 재정

재정은 법률이 정한 제3자의 판단에 의하여 분쟁을 해결하고 당사자가 재정에 대하여 법원에 불복하지 아니하면 그 효력이 생기는 분쟁해결방식이다. 재정은 제3자의 판단에 의하여 분쟁을 해결한다는 점에서 중재와 유사하지만

88) 미국 중소기업청은 당사자간의 협상을 요구하는 프로그램 접근규칙이 실질적인 협상력을 가지지 못한 중소기업에게 불리하다는 점을 지적하며 구속력이 있는 중재를 이용하도록 해야 한다고 주장하였다. Comments of The Office of Advocacy, U.S. Small Business Administration, On the Notice of Proposed Rulemaking and Initial Regulatory Flexibility Analysis, MB Docket No. 07-29, March 26, 2007.

89) In re General Motors Corporation and Hughes Electronics Corporation, Transferors, and the News Corporation Limited, Transferee, for Authority to Transfer Control, Memorandum Opinion and Order, MB Docket No. 03-124, Dec. 19, 2003. 연방통신위원회는 합의실패시 중재를 받도록 하는 의무를 부과하는 것이 News Corp.가 협상 과정에서 프로그램 송출을 중단할 인센티브와 기회를 줄이고, 프로그램 송출중단을 협상수단으로 사용하지 못하게 할 것이라고 생각하였다.

사전에 재정합의를 전제로 하지 않으며 분쟁해결절차도 당사자가 선택할 수 없다는 점에서 중재와 차이가 있다.

앞에서 검토한 바와 같이 방송분쟁조정위원회의 조정제도는 많은 장점을 가지고 있지만, 당사자가 조정을 받기로 결정하였다 하여도 반드시 조정안에 대한 합의에 이르는 것은 아니며, 조정절차에서 합의가 이루어지지 않는 경우 오히려 시간이 더 많이 소요될 수도 있다는 문제점을 가지고 있다. tvN 사건에서도 이러한 문제점이 나타났다. 즉 방송위원회는 2007년 5월 스카이라이프와 CJ미디어에게 위성방송 시청자의 시청권 보호 등을 고려하여 tvN 채널을 공급하되, tvN의 위성방송 송출에 따른 한계비용, tvN이 위성방송과 경쟁관계에 있는 SO로부터 받는 PP사용료, 스카이라이프의 수익창출 능력 등을 고려하여 적정 PP사용료를 지급하는 내용으로 조정안을 제시하였지만, CJ미디어는 방송위원회가 내놓은 분쟁조정안에 대해 수락여부를 밝히지 않는 방식으로 사실상 거부 입장을 표명하였고 결국 2008년 1월 1일 송출 중단 사태에 이르게 되었다. 이에 대해서 이상우(2008)는 최근 tvN 사건에서 나타났듯이 방송분쟁조정위원회의 결정은 법적 구속력이 없으며, 방송분쟁조정위원회는 법적인 제재권한을 가지고 있지 않기 때문에 근본적인 문제를 해결할 수 없다는 한계가 있다는 점을 지적하였다.⁹⁰⁾

이러한 문제점에 대한 해결책으로는 방송법에 전기통신기본법 제40조의2와 유사한 재정제도를 도입하는 방안을 검토할 수 있다.⁹¹⁾ 전기통신기본법 제40

90) 이상우, 황준호, 정은옥, 신호철, “융합환경에서 콘텐츠 접근에 관한 연구(I): 국내 유료 TV시장에서 콘텐츠의 동등접근 이슈”, KISDI 이슈리포트 08-07, 2008, 12면; 홍대식, “방송시장에서의 금지행위 규제문제점과 개선방안”, 「경제규제와 법」 제1권 제1호, 서울대 공익산업법센터, 2008, 80면도 같은 입장이다.

91) 제40조의2(방송통신위원회의 재정 <개정 2008.2.29>) ① 전기통신사업자 또는 이용자는 다음 각호의 1의 사항에 관하여 당사자간 협의가 이루어지지 아니하거나 협의를 할 수 없는 경우에는 방송통신위원회에 재정을 신청할 수 있다.<개정 2002.1.14, 2007.5.11, 2008.2.29>

1. 전기통신사업법 제33조의2의 규정에 의한 손해배상
2. 전기통신사업법 제33조의5제1항·제2항의 규정에 의한 전기통신설비의 제공, 동법 제33조의7 제1항·제2항의 규정에 의한 무선통신시설의 공동이용, 제34조제1항의 규정에 의한 상호접속, 제34조의3제1항의 규정에 의한 공동사용 등이나 제34조의4제1항의 규정에 의한 정보의 제공 등에 관한 협정의 체결
3. 전기통신사업법 제33조의5제1항·제2항의 규정에 의한 전기통신설비의 제공, 동법 제33조의7

조의2는 일정한 사항에 대하여 당사자 간 협의가 이루어지지 아니하거나 협의를 할 수 없는 경우 전기통신사업자 또는 이용자가 방송통신위원회에 재정을 신청할 수 있다고 규정하고 있으며(전기통신기본법 제40조의2 제1항), 방송통신위원회가 재정을 한 경우에 당해 재정의 내용에 대하여 재정문서의 정본이 당사자에게 송달된 날부터 60일 이내에 소송이 제기되지 아니하거나 소송이 취하된 때에는 당사자 간에 당해 재정의 내용과 동일한 합의가 성립된 것으로 본다(전기통신기본법 제40조의2 제4항). 전기통신기본법상 재정의 대상은 전기통신사업자가 이용자에게 입힌 손해에 대한 배상, 기간통신사업자의 전기통신설비의 제공 등에 관한 협정의 체결과 그 이행 또는 손해배상, 그 밖에 전기통신사업과 관련한 분쟁이나 다른 법률에서 통신위원회의 재정사항으로 규정한 사항으로 되어 있다. 이러한 재정의 대상들은 프로그램 접근규칙이 예상하는 콘텐츠 거래에 관한 (M)SO와 PP간의 거래조건의 형성과 매우 유사하기 때문에, 재정제도를 도입하는데 큰 문제가 없을 것으로 생각된다. 나아가 분쟁의 일회적 해결과 콘텐츠 공급지연 방지를 위해 재정문서의 정본송달 후 일정 기간 내에 소송이 제기되지 아니하는 경우 환경분쟁조정법 제42조와 같이 재판상 화해와 동일한 효력을 인정하는 방안도 검토하여야 한다.

한편 방송사업은 공중의 일반생활과 밀접한 관련이 있거나 국민경제에 미

-
- 제1항·제2항의 규정에 의한 무선통신시설의 공동이용, 제34조제1항의 규정에 의한 상호접속, 제34조의3제1항의 규정에 의한 공동사용등이나 제34조의4제1항의 규정에 의한 정보의 제공 등에 관한 협정의 이행 또는 손해의 배상
4. 그 밖에 전기통신사업과 관련한 분쟁이나 다른 법률에서 방송통신위원회의 재정사항으로 규정한 사항
- ② 방송통신위원회는 제1항의 규정에 의한 재정신청을 받은 때에는 그 사실을 다른 당사자에게 통지하고 기간을 정하여 의견을 진술할 기회를 주어야 한다. 다만, 당사자가 정당한 사유없이 이에 응하지 아니하는 때에는 그러하지 아니하다.<개정 2008.2.29>
- ③ 방송통신위원회는 제1항의 규정에 의한 재정신청에 대하여 재정을 한 때에는 지체없이 재정문서를 당사자에게 송달하여야 한다.<개정 2008.2.29>
- ④ 방송통신위원회가 재정을 한 경우에 당해 재정의 내용에 대하여 재정문서의 정본이 당사자에게 송달된 날부터 60일 이내에 소송이 제기되지 아니하거나 소송이 취하된 때에는 당사자간에 당해 재정의 내용과 동일한 합의가 성립된 것으로 본다.<개정 2008.2.29>
- ⑤ 방송통신위원회의 재정중 당사자가 지급하거나 수령하여야 할 금액에 대하여 불복이 있는 자는 재정문서의 송달을 받은 날부터 60일 이내에 소송으로 그 금액의 증감을 청구할 수 있다.<개정 2008.2.29>
- ⑥ 제5항의 규정에 의한 소송에 있어서는 다른 당사자를 피고로 한다.

치는 영향이 큰 사업이므로 방송통신위원회에 노동조합및노동관계조정법 제 79조와 같이 직권 중재회부 결정권을 부여하는 방안도 고려할 수 있을 것이다.⁹²⁾

6. 프로그램 접근규칙의 적용기간

프로그램 접근규칙은 한시적 수단이므로 사전규제의 위험을 최소화하기 위해 일몰규정(sunset clause)을 두어 필요최소한의 기간 동안만 운용하고 원칙적으로 해당 기간 이후에는 자동적으로 폐지되는 것을 원칙으로 하되, 그 이후에는 시장상황의 변화를 감안하여 규제 재시작 여부를 결정하도록 하는 방안을 검토할 필요가 있다. 프로그램 접근규칙의 적용기간을 결정함에 있어서 지나치게 장기간 프로그램 접근규칙을 적용할 경우 콘텐츠에 대한 투자의 인센티브가 감소하고, 차별화를 통한 경쟁이 감소할 우려가 있다는 점을 고려하여야 한다.

프로그램 접근규칙의 적용기간을 설정하는 방법으로는 제도 시행 후 일정기간이 경과한 후 재평가를 받게 하는 방법과 신규 플랫폼사업자의 진입과 같은 특정 조건이 발생한 경우 일정기간 프로그램 접근규칙을 적용하는 방법이 있다.

7. 프로그램 접근규칙의 실효성 확보수단

가. 방송통신위원회가 정하는 거래조건 등에 불복할 경우의 조치

프로그램 접근규칙은 사전에 규제대상이 되는 방송채널사용사업자로 하여금 일정한 범위의 프로그램에 접근하고자 하는 플랫폼 사업자에게 해당 프로그램을 제공하도록 함으로써 플랫폼 간의 경쟁을 촉진시키고 시청자들의 시청권 등을 보호하는데 그 도입의 취지가 있다. 그러나 앞에서 제시한 방법과

92) 다만 이 경우에도 직권 중재회부결정은 양 당사자가 합의로 사적 조정 또는 사적 중재 방법에 의하여 분쟁을 해결하는 것을 방해하여서는 안 된다.

절차에 따른 경우, 당사자 간에 합의가 이루어지지 않아 방송통신위원회가 정하는 거래조건 등에 따라 프로그램이 제공되어야 하지만 그럼에도 불구하고 프로그램 공급이 이루어지지 않는 경우가 있을 수 있다. 따라서 프로그램 접근규칙의 실효성을 확보하기 위한 수단들을 강구할 필요가 있다.

콘텐츠의 거래 당사자가 방송통신위원회의 각종 대체적 분쟁해결방법을 이용할 의사를 보이지 않거나 그 결정에 대하여 불복하는 경우 헌법으로 보장되는 재산권 침해의 우려가 있을 수 있으므로 콘텐츠의 거래 자체를 강제하는 것은 쉽지 않을 것이다. 그러나 그 과정에서 결과적으로 프로그램 접근규칙에 위반하는 불법행위에 대한 책임이 누구에게 있는가를 판단함으로써 거래성립의 유인을 제공하고 접근규칙의 실효성을 확보하는 것은 필요하다.

그 방법으로는, 두 가지 방안을 생각할 수 있다. 우선, 앞에서 보았던 프로그램 접근의 원칙을 반영한 일정한 금지규정을 두고 방송통신위원회가 금지규정을 반영하여 합리적으로 결정하는 거래조건 등을 수용하지 않는 경우에는 금지규정에 위반하는 것으로 간주하는 방안을 고려해 볼 수 있다(제1안). 방송통신위원회의 결정은 일종의 공정력을 갖는다고 볼 수 있으므로, 만일 어느 당사자가 이를 위법 내지 부당하다고 판단하는 경우에는 소송의 방법으로 그 효력을 다투되 만일 패소하는 경우에는 프로그램 접근규칙에 대한 위반책임을 져야 한다는 것이다. 이 방안은 비교적 실효성 확보가 용이하다는 장점이 있는 반면 당사자의 불만이 제기될 우려가 상대적으로 크다.

한편 그와는 달리 방송통신위원회가 결정하는 거래조건 등에 따르지 않는 경우에 위와 같은 금지규정을 기준으로 하여 방송통신위원회가 당사자의 의견을 듣는 등 적법절차를 거쳐 금지규정 위반의 책임이 있다고 판단되는 자에게 시정명령을 내리는 방법도 생각할 수 있다(제2안). 이 방안은 비교적 시일이 지체되는 단점이 있는 반면 당사자의 권익침해 등의 우려는 상대적으로 적어질 것이다.

제2안에 따른 경우 방송통신위원회가 내리게 되는 시정명령의 내용과 방법

을 알아볼 필요가 있다. 그 구체적인 내용을 논하기 전에 유사한 다른 법률에서 정한 시정조치를 살펴보면 보편적 시청권에 관한 방송법 제76조의3 제2항과 동 시행령 제60조의4 제1항에서는 금지행위의 중지, 개선계획의 제출, 그 밖에 시정을 위하여 필요한 조치를 명할 수 있다고 규정하고 있으며, 콘텐츠 동등접근에 대한 인터넷 멀티미디어 방송사업법 제20조 제3항에서는 금지행위의 중지 등 필요한 시정조치를 명할 수 있다고 규정하고 있다. 한편 홍대식(2005)에서는 프로그램 접근규칙 위반행위와 관련하여 “당해행위의 중지, 협상 결과의 보고, 방송프로그램의 제공, 기타 시정에 필요한 조치”를 명할 수 있다는 시정조치를 규정할 것을 제안하고 있다.⁹³⁾

생각건대, 방송사업자가 프로그램접근규칙과 관련된 금지규정을 위반하는 경우 금지행위의 중지, 개선계획의 제출, 방송프로그램의 제공, 기타 시정에 필요한 조치를 명할 수 있다고 규정하는 것이 적합할 것이다. 방송프로그램의 제공을 명하는 경우 방송프로그램의 사용대가의 산정에 필요한 사항은 일정한 기간을 내에 당사자가 협의하여 정할 수 있도록 하고 협의가 이루어지지 않은 경우에는 방송통신위원회가 정한다.

방송통신위원회는 시정조치를 명하기 전에 당사자에게 기간을 정하여 의견진술의 기회를 주어야 한다. 그러나 당사자가 정당한 사유 없이 이에 응하지 아니하는 때에는 그러하지 아니한다.

본 연구에서는 프로그램 접근규칙의 취지를 적극적으로 반영하는 한편, 방송통신위원회의 거래조건 등 결정과정에서 충분한 당사자의 의견청취 등이 이루어진다면 당사자의 권익침해 우려는 최소화될 수 있다고 보아 제1안을 지지한다.

93) 홍대식, “프로그램 수급 관련 유료방송시장 공정경쟁방안 연구: Program Access Rule 도입에 관한 연구”, 방송위원회, 2005, 59면.

나. 금지규정

위의 어느 방안에 따르더라도 금지규정의 마련이 필요하게 된다. 실효성 확보 내지 사후규제 수단으로서의 금지규정은 프로그램 접근규칙의 실효성을 담보하는데 그 목적이 있기 때문에 그 범위는 프로그램 접근규칙의 규제범위에 한정되는 것이 타당할 것이다. 앞에서 검토한 것처럼 프로그램 접근규칙을 도입하는 경우 프로그램 공급의 기본원칙은 프로그램을 공정하고 합리적인 가격으로 차별없이 제공하는 것이 되어야 하는바, 금지규정 또한 이러한 범위 내에서 규정되어야 하며 그 내용으로는 프로그램 공급 과정에서 특정 플랫폼 사업자를 차별하거나 공급을 거절하는 행위 또는 배타적으로 공급하는 행위를 하거나 이러한 행위를 다른 방송사업자에게 하게 하는 행위를 금지하는 것이 될 수 있다. 미국의 통신법 제628조의 위임을 받아 제정된 연방통신위원회 규칙⁹⁴⁾ §76.1002에서는 (a) 부당하거나 부적절한 영향력 행사 금지, (b) 가격 또는 거래조건의 차별금지, (c) 배타적 거래행위의 금지에 대해 규정하고 있다.

보편적 시청권에 관한 방송법 제76조의3 제1항에서는 “방송사업자 및 중계방송권자등은 제76조제3항의 규정에 따른 일반국민의 보편적 시청권을 보장하기 위하여 대통령령에서 정하는 금지행위 등 준수사항을 이행하여야 한다.”고 하여 구체적인 금지행위의 유형에 대해서는 대통령령에 위임하고 있으며, 방송법 시행령 제60조의3 제1항에서는 국민관심행사의 종류 및 국민관심도 등을 고려하여 국민 전체가구 수의 100분의 60 이상 100분의 75 이하의 범위에서 방송통신위원회가 고시하는 비율 이상의 가구가 시청할 수 있는 방송수단을 확보하지 아니하는 행위와 중계방송권을 확보하였음에도 불구하고 정당한 사유 없이 국민관심행사 등을 제1호의 방송수단을 통하여 실시간으로 방송하지 아니하는 행위, 정당한 사유 없이 중계방송권의 판매 또는 구매를 거부하거나 지연시키는 행위, 정당한 사유 없이 국민관심행사등에 대한 뉴스 보도나 해설 등을 위한 자료화면을 제공하지 아니하는 행위를 금지행위로 규정하고 있다. 프로그램 접근규칙과 관련하여도 금지행위의 유형에 대해서는

94) 47 CFR 76.1002.

시행령으로 정하는 것이 적절하다고 보인다.

한편 현재 “방송프로그램과 채널의 유통 등 방송시장에서의 공정거래 질서 정착을 위한 가이드라인”이 제정되어 있으며, 방송프로그램 공급자의 준수사항으로서 플랫폼 사업자에 대한 거래거절 행위나 차별취급행위에 대해 규정하고 있으나 동 가이드라인은 법적 효력이 없다. 금지행위를 보다 명확하게 하기 위하여 위 가이드라인을 상위법령의 위임을 받은 고시로 제정하는 방안을 생각할 수 있는데, 앞으로 이러한 세부적 규정이 필요할 수 있지만 이는 시장상황과 관련 사업자들의 행태 등에 따라 그 내용과 형식이 달라질 수 있는 것이므로 향후 관련 위반행위 등 법령의 운용성과를 보아 점진적으로 현행 가이드라인을 고시로 상향조정하는 것이 바람직하다. 다만 방송프로그램과 채널의 유통 등 방송시장에서의 공정거래 질서 정착을 위한 가이드라인도 사전규제의 내용을 반영함으로써 사전규제의 내용을 명확히 할 수 있도록 개정할 필요가 있다.

다. 이행강제금

방송사업자가 방송통신위원회가 정하는 거래조건 등을 수용하여 프로그램을 공급하지 않을 경우, 그 결정이 이행되도록 실효성을 확보하기 위한 수단으로 먼저 과징금 부과를 생각할 수 있다. 과징금은 “행정법상의 의무를 위반한 자에 대하여 당해 위반행위로 얻게 된 경제적 이익을 박탈하기 위한 목적으로 부과하는 금전적인 제재”⁹⁵⁾인데, 보편적 시청권에 관한 방송법 제76조의3 제4항은 “방송통신위원회는 방송사업자 및 중계방송권자등이 정당한 사유 없이 제2항의 규정에 따른 시정조치를 이행하지 아니하는 때에는 당해 중계방송권의 총계약금액에 100분의 5를 곱한 금액을 초과하지 아니하는 범위 안에서 과징금을 부과할 수 있다”고 규정하고 있다.⁹⁶⁾

그러나 특정 금지규정의 위반행위에 대한 과징금은 그 법적 성격이 위반행

95) 대법원 2002. 5. 28. 선고 2000두6121 판결.

96) 한편 독점규제 및 공정거래에 관한 법률상 과징금은 공정거래위원회의 시정조치의 이행을 확보하기 위한 것이 아니라 별도의 독립된 행정제재로서의 성격을 갖는다.

위로 인한 부당이득의 환수를 기본으로 할 뿐만 아니라 위반행위가 합리적 질서파괴적 성격을 갖는 경우에 유효하다는 점과, 주요 프로그램에 대한 접근권 확보를 통해 방송플랫폼 간 경쟁을 촉진하고 시청자의 이익을 보호하고자 하는 프로그램 접근규칙의 실효성을 확보하기 위해서는 시정명령 위반시 1회적으로 부과되는 과징금 보다 범위반 상태가 존재하는 경우 그 이행시까지 지속적으로 부과되는 이행강제금이 더 효과적이라고 생각된다. 이행강제금이란 일정한 기한까지 의무를 이행하지 않을 때에는 일정한 금전적 부담을 과할 뜻을 미리 계고함으로써 의무자에게 심리적 압박을 주어 장래에 그 의무를 이행하게 하려는 행정상 간접적인 강제집행수단을 의미한다.⁹⁷⁾

이행강제금을 부과하는 경우, 프로그램 접근규칙의 실효성을 확보하기 위하여 방송통신위원회가 결정하는 거래조건 등을 일정한 기간 내에 수용하지 않아 금지규정에 위반한 사업자에 대하여는, 방송통신위원회가 매1일당 또는 일정한 기간 단위로 프로그램을 공급할 때까지 이행강제금을 부과할 수 있을 것이다. 이행강제금이 실효성을 가지기 위해서는 사업자에게 심리적 압박을 가하여 의무를 이행하게 할 정도의 금액일 필요가 있다. 다만 범위반행위와의 비례성은 유지하여야 한다.

8. 프로그램 접근규칙 도입의 기대효과

가. 개관

프로그램 접근규칙은 기존의 지배적 플랫폼 사업자와 신규 플랫폼 사업자의 경쟁관계뿐만 아니라 시청자, 프로그램 제공자 등에게 여러 가지 형태의 영향을 미친다. 여기서는 프로그램 접근규칙의 기대효과를 각 이해관계자집단별로 나누어 분석해 본다. 미래에 여러 이해관계자집단에게 미치는 영향을 계량화하여 순효과를 계산하는 것은 매우 어려운 일이며 결과의 신뢰성을 보장하기 어렵다. 따라서 본 연구에서는 다양한 효과와 그 효과의 크기와 속도에 영향을 미치는 요인들에 대하여 분석한다. 바람직한 도입 시점을 결정하

97) 헌법재판소 2004. 2. 26. 선고 2001헌바80,84,102,103,2002헌바26(병합) 전원재판부.

기 위해서는 다채널 유료방송시장에서의 경쟁상황과 가입자 수, 요금, 프로그램의 다양성 등 시장의 성과에 대한 면밀한 관찰이 필요하다고 판단된다.

나. 플랫폼 사업자

프로그램 접근규칙 도입의 가장 기본적인 목표는 케이블방송이 지배력을 갖고 있는 프로그램 배급(플랫폼)시장의 경쟁을 활성화하는데 있다. 여기서 경쟁 활성화는 위성방송과 같이 이미 시장에 진입한 소규모 플랫폼 사업자의 경쟁력 제고와 함께 새로운 기술에 기반한 신규 플랫폼 사업자의 등장을 모두 포함한다.

미국의 경우 프로그램 접근규칙이 도입된 1992년에 케이블 사업자들은 전체 다채널 비디오프로그램 배급시장 가입자의 95% 이상을 점유하고 있었으나 2001년에는 점유율이 78%, 2006년에 67%로 감소하였다. 이러한 케이블 사업자의 시장점유율 감소 중 어느 정도가 프로그램 접근 규칙에 의해 영향을 받은 것인지를 분석하기는 쉽지 않으나 FCC가 프로그램 접근규칙의 일몰 시점에 이러한 시장변화를 기초로 2 차례에 걸쳐 프로그램 접근규칙을 연장하였다는 사실은 프로그램 접근규칙이 플랫폼 시장의 경쟁을 제고하는 효과를 가지고 있다는 점을 재확인하였다는 것을 의미한다. 그러나 동시에 프로그램 접근규칙이 15여 년 동안 적용되었음에도 불구하고 프로그램 접근규칙을 폐지할 만큼 충분히 경쟁을 활성화시키지 못했다는 것을 시사한다는 점도 간과하기 어렵다.

우리나라의 경우에도 프로그램 접근규칙이 도입된다면 신규 플랫폼이 시장 지배력을 보유한 케이블방송사업자와 제공하는 프로그램의 내용 측면에서 큰 차이 없이 경쟁할 수 있게 될 것이고, 따라서 현재 보다는 케이블사업자의 시장점유율이 더 작아질 것이라는 점을 예상할 수 있다. 그러나 케이블사업자의 시장점유율 감소폭과 감소 속도는 매우 다양한 요소에 의해 영향을 받는다. 경쟁 플랫폼이 기존 케이블방송보다 얼마나 효율적인가에 의해서 가장 많은 영향을 받겠지만 그 밖에도, 최근에 결합서비스의 중요성이 커지고 있

는 점을 고려하면, 다채널 유료방송서비스와 결합되는 음성이나 인터넷 서비스의 품질, 가격 등에 의해서도 케이블방송 시장점유율의 감소가 영향을 받을 것이다.

다른 관점에서 보면 플랫폼 시장의 경쟁 활성화는 프로그램 접근규칙의 적용만으로 달성되는 것은 아니며 결합서비스 등 다른 요인에 대한 고려도 필요하다. 우리나라 위성방송의 경우 지상과 프로그램을 비롯한 인기 프로그램의 조달에 어려움을 겪었고 이에 덧붙여 기술적 제약이 존재하였기 때문에 시장에 진입한 지 상당한 시간이 지났음에도 불구하고 케이블방송의 실질적인 경쟁자로 자리매김을 못하고 있다. 그러나 최근 허가된 IPTV의 경우 결합서비스 등 여러 가지 측면에서 경쟁력을 인정받기 때문에 케이블방송과의 실질적인 경쟁이 이루어질 가능성이 있다. 반대로 프로그램 접근규칙에 의존하여 신규 사업자들이 차별적인 프로그램 개발에 소홀할 가능성도 배제할 수 없으며 이 경우 전체 다채널 유료방송 자체의 성장이 둔화될 것이며 동시에 경쟁 활성화의 속도도 느려질 수 있다.

프로그램 접근규칙의 도입은 프로그램 생산에 소요되는 높은 매물비용의 회수를 위한 안정적 배급경로의 확보 등 프로그램 공급업자와 플랫폼 사업자간 수직적 결합의 긍정적 효과가 실현되지 못할 우려도 존재한다. 그러나 미국의 예에서 본 바와 같이 프로그램 접근규칙의 도입 이후에 수직적 결합된 사례가 줄지 않았다는 점은 프로그램을 비차별적으로 제공하더라도 여전히 수직적 결합의 유인이 있으며 따라서 수직적 결합이 이루어진다는 것을 보여준다.

향후 다채널 유료방송시장은 최소한 케이블방송, 위성방송 및 IPTV이 포함된 경쟁이 이루어질 것이다. 기존의 지배적 사업자와 여타 사업자간에는 비대칭적인 규제가 적용될 수 있지만 여타 사업자간에는 대칭적인 규제가 적용되는 것이 바람직하다고 판단된다. 예를 들어, 위성방송에만 프로그램 접근규칙이 적용된다면 보다 효율적인 IPTV 또는 제3의 신규 매체의 도입이 저해될 수 있기 때문이다.

다. 프로그램 제공자

프로그램 접근규칙의 도입에 따른 플랫폼 시장경쟁의 활성화는 프로그램 공급시장의 활성화에도 기여할 수 있으며 실제로 미국에서 동 규칙의 도입 목적 중 하나로 밝힌 바 있다. 이는 플랫폼 시장에서의 경쟁이 활성화 되면 프로그램 공급업자들이 자신의 채널을 판매할 시장이 확장될 수 있기 때문이다. 동시에 프로그램 제공 가격을 흥정할 때 프로그램 공급자의 협상력이 제고될 것이므로 프로그램 공급자의 수익성이 개선되고 프로그램 제작에 보다 많은 투자를 할 수 있게 될 것이라는 점에도 기인한다.

플랫폼 경쟁의 활성화는 프로그램의 다양성 제고에도 기여할 수 있다. 무료방송과 달리 유료방송에서는 경쟁의 활성화가 프로그램의 다양화에 기여한다는 이론적, 경험적 연구결과가 제시되어 있다.⁹⁸⁾ 방송산업의 양면시장(two-sided market)적 특성을 고려하면 프로그램 접근규칙의 도입은 프로그램 산업을 활성화시키고 이는 다채널방송 전체 가입자 수를 증가시키며 이는 다시 프로그램 제작을 활성화시키는 선순환을 초래할 수 있다.

그러나 미국의 사례에서 본 바와 같이 프로그램 접근규칙의 도입은 플랫폼 경쟁의 촉진을 통하여 프로그램 산업을 활성화시킬 수 있지만 동시에 SO의 입장에서는 독점적으로 프로그램을 활용할 수 없기 때문에 SO에 의한 프로그램에 대한 투자가 감소할 가능성도 존재한다. 역시 미국의 사례에서 나타난 바와 같이 규칙 도입 이후에 SO와 PP간 수직적 결합이 줄지 않았다는 점에서 후자의 부정적 효과가 크지 않으리라고 예상할 수 있다. 프로그램 접근규칙을 국내에 도입하는 경우 프로그램 산업에 미치는 긍정적 효과와 부정적 효과를 면밀히 관찰할 필요가 있다.

현재 우리나라 케이블TV시장에서는 프로그램산업의 침체에 대한 많은 우

98) Doyle, C., 1998. Programming in a competitive broadcasting market: entry, welfare and regulation. Information Economics and policy 10 (1998) pp.23-39. 황준호(2008) 참조.

려가 제기되고 있다. 수신료 수입의 사업자간 배분구조를 보면 PP의 몫이 매우 작는데 이것이 프로그램 산업의 침체 한 원인으로 지목되고 있다. 이러한 측면에서 프로그램 접근규칙은 우리나라에 더욱 필요한 제도라고 볼 수 있다. 그러나 프로그램 접근규칙이라는 규제에 의해 프로그램을 요청하는 모든 플랫폼에 제공하게 되는 PP는 경쟁적인 플랫폼이 존재하는 시장구조에서 자유로운 계약을 통하여 이윤을 극대화시키는 경우보다 높은 이윤을 확보하기는 어려울 것이며 이는 프로그램 산업의 활성화를 저해하는 요인으로 작용할 수 있다. 따라서 프로그램 접근규칙은 한시적으로 제한된 범위의 프로그램에만 적용되는 것이 바람직할 것이다.

또한 플랫폼 시장에서의 경쟁 활성화는 프로그램 공급업자의 협상력을 제고시켜 플랫폼 사업자에 의한 여러 가지 형태의 불공정 행위(런칭에 대한 경제적 대가 요구, 채널편성 임의변경, 채널번호 및 상품구성 변경, 계약기간내 프로그램 송출 중단, 최혜조건조항 설정 및 변조기 구입비용 전가 등)를 사전에 방지하는 효과를 초래할 수 있다. 그러나 이는 경쟁력 있는 프로그램을 공급하는 사업자들에게만 해당되고 경쟁력이 결여 되어 있는 프로그램을 제공하는 사업자들의 경우 여전히 불공정행위의 피해자가 될 가능성이 남아 있을 것으로 판단된다.

라. 시청자

프로그램 접근규칙의 도입을 통한 플랫폼 시장에서의 경쟁활성화는 시장지배적 사업자에 의한 요금 인상을 억제하는 기능을 수행한다. 특히 플랫폼들이 제공하는 핵심 프로그램에 차이가 없다면 요금경쟁은 매우 심화될 수 있다. 그러나 우리나라 요금구조의 특징이 저가 경쟁이라는 점을 고려하면 요금인하폭은 크지 않을 수도 있다.

일부 인기 있는 프로그램에 한하여 프로그램 접근규칙이 적용되는 경우 그 이외의 프로그램 측면에서 경쟁이 활성화될 것으로 예상되며 따라서 시청자들은 다양한 프로그램을 시청할 수 있게 될 것이다. FCC는 2006년에 채택된

다채널 유료방송시장의 경쟁상황에 대한 보고서에서 비디오 프로그래밍 전송 서비스에 있어서 경쟁은 소비자들에게 더 넓은 선택의 폭, 더 좋은 화질, 그리고 더 큰 기술 발전을 가져다주었다고 평가하고 있다.

또한 케이블방송을 시청할 수 없는 농어촌 지역민의 인기 채널에 대한 접근권을 보장해 줌으로써 시청자 복지를 증가시킬 수 있다.

그 밖에 TPS(triple play service) 또는 QPS(quadruple play service) 등 다양한 결합서비스가 활성화될 것으로 예상된다. 요금 인하 경쟁, 프로그램 차별화 경쟁 및 결합서비스 제공 경쟁은 모두 나타나겠지만 어떠한 측면에서의 경쟁이 가장 먼저 그리고 활발하게 이루어질 것인가는 프로그램 접근규칙의 구체적 내용과 함께 기술적 변화, 기업들의 전략에 의해서 영향을 받게 될 것이다.

그 외에도 프로그램 접근규칙의 도입은 신규 매체의 시장진입을 용이하게 함으로써 전송, 압축, 단말기 등 관련 기술의 발전을 초래할 수 있다.

VII. 결론

본 연구에서는 현행 방송법이나 공정거래법으로는 다채널·다매체화에 따라 지속적으로 제기되는 방송콘텐츠의 수급문제를 해결하는데 한계가 있고 시장에 유효경쟁이 정착되지 않은 상황에서 사후적 규제만으로는 문제의 근본적인 해결책이 되지 못한다는 점을 전제로, 방송 플랫폼 간의 경쟁촉진과 시청자의 이익보호를 위해 방송법에 미국의 프로그램 접근규칙과 같은 사전적인 규제를 도입할 필요가 있는지 여부를 검토하고, 비록 현 시점에서는 프로그램 접근규칙의 도입이 시기상조라고 판단하지만, 프로그램 접근규칙이 도입될 경우를 대비하여 그 구체적인 도입방안을 마련하였다.

본 연구에서는 현재 우리나라의 유료방송시장에서 심각한 프로그램 수급문제가 발생하고 있으며, 그러한 수급문제가 시장 구조와 성과에 부정적인 영향을 미치고 있다고 분석하였다. 그리고 그 원인으로는 수직적으로 결합된 MSP의 시장지배적 지위남용이나 MSO들 간의 담합 또는 PP들의 이윤극대화를 위한 전략적 행위의 가능성에 대해 검토하였으나 그 중 하나가 콘텐츠 수급문제의 결정적인 원인이라는 근거는 발견하지 못하였다. 미국에서는 수직결합된 MSP의 막강한 시장지배력을 바탕으로 한 위법행위의 가능성이 매우 높지만, 상대적으로 MSP의 수나 규모가 작은 우리나라에서는 그와 동일하게 보기 어려운 측면이 있으며, MSO들간의 담합은 명백한 증거가 없고 그러한 종류의 담합은 유지되기 어렵다고 진단하였다. 그리고 국내연구에서 거론된 PP들의 불공정거래행위 역시 반드시 위법한 행위라고 단언하기 어렵다고 판단하였다. 결국 우리나라에 프로그램 접근규칙을 도입한다면 그 근거는 미국과는 달리 정부의 다양한 규제와 다른 방송사업자들의 견제 때문에 위성방송사업자가 성공적인 시장진입에 실패하고 그에 따라 케이블방송에 의하여 독점화된 유료방송시장의 구조를 개선하기 위한다는 것이 될 것이다.

그럼에도 불구하고 본 연구에서는 프로그램 접근규칙과 같은 강력한 사전적 규제를 우리나라 현행 유료방송시장에 즉각적으로 도입하기 보다는 향후 방송시장에서의 경쟁의 추이를 지켜본 후 순차적으로 도입하는 방안을 제시

하고 있다. 이는 최근 상용화가 시작되고 있는 IPTV라는 새로운 변수를 고려한 결과이다. 만일 IPTV가 시장진입에 성공한다면 케이블방송과의 복점 체제 속에서 나름의 경쟁구도가 형성될 수 있을 것이고, 이 경우 위성방송은 틈새시장 사업자로 자리매김하여 생존함으로써 제한적이거나 경쟁압력을 가할 수 있을 것이기 때문에 프로그램 접근규칙 제정을 통한 신규플랫폼 사업자 지원은 불필요한 정부개입이 될 가능성이 크고 기존 방송사업자들과 콘텐츠사업자들의 저항이 클 것으로 예상된다. 만일 IPTV가 시장진입에 실패하여 종전의 시장상황이 반복될 경우 프로그램 접근규칙 도입이 설득력을 가질 수 있지만 IPTV의 시장진입 성공 여부가 불확실한 현 상황에서 프로그램 접근규칙의 도입은 시기상조라고 판단된다. 따라서 본 연구에서는 향후 2-3년간 IPTV의 시장진입 과정을 지켜본 다음 프로그램 접근규칙의 도입여부를 논하는 것이 바람직하다는 결론을 제시하였다.

다만 당장 프로그램 접근규칙을 도입하지 않는다 하더라도 미리 그 도입방안을 마련해둔다면 그것 자체로 어느 정도 기존 사업자들이 신규플랫폼사업자의 진입을 방해하려는 전략을 구사하는 것을 억지하는 효과가 있을 것이므로 경쟁적인 시장구조가 정착하는데 실패하였다고 판단될 경우 즉시 활용할 수 있도록 구체적인 프로그램 접근규칙의 도입방안을 제시하였다.

VIII. 프로그램 접근규칙을 반영한 방송법 개정(안)

제76조의6(콘텐츠 동등접근)

- ① 방송사업자는 다른 방송사업자로부터 방송플랫폼 간 경쟁 및 시청자의 이익을 고려하여 방송통신위원회가 고시한 방송프로그램(이하 “주요방송프로그램”이라 한다)의 제공에 관한 요청이 있는 경우 협정을 체결하여 주요방송프로그램을 공정하고 합리적인 가격으로 차별 없이 제공하여야 한다.
- ② 방송통신위원회는 제1항의 주요방송프로그램을 고시함에 있어서 문화체육관광부장관, 방송사업자 및 시청자의 의견을 들어야 한다.
- ③ 방송사업자가 다른 방송사업자로부터 주요방송프로그램의 제공에 관한 요청을 받은 경우에는 특별한 사유가 없는 한 90일 이내에 제1항에 의한 협정을 체결하고 방송통신위원회에 서면으로 신고하여야 한다. 협정을 변경하거나 폐지한 때에도 같다.
- ④ 전항의 기간 내에 협정이 체결되지 않거나 주요방송프로그램이 제공되지 않는 경우 방송사업자는 방송통신위원회가 정하는 사용대와와 제공조건에 따라 다른 방송사업자에게 주요방송프로그램을 제공하여야 한다.

제76조의7(콘텐츠 동등접근 관련 분쟁의 조정, 알선)

- ① 방송사업자는 다음 각호의 1의 사항에 관하여 당사자 간 협의가 이루어지지 아니하거나 협의를 할 수 없는 경우에는 방송통신위원회에 재정을 신청할 수 있다.
 - 1. 제76조의6 제1항의 규정에 의한 주요방송프로그램의 제공에 관한 협약의 체결
 - 2. 제76조의6 제1항의 규정에 의한 주요방송프로그램의 제공에 관한 협약의 이행 또는 손해의 배상

- ② 방송통신위원회는 제1항의 규정에 의한 재정신청을 받은 때에는 그 사실을 다른 당사자에게 통지하고 기간을 정하여 의견을 진술할 기회를 주어야 한다. 다만, 당사자가 정당한 사유없이 이에 응하지 아니하는 때에는 그러하지 아니하다.
- ③ 방송통신위원회는 제1항의 규정에 의한 재정신청에 대하여 재정을 한 때에는 지체없이 재정문서를 당사자에게 송달하여야 한다
- ④ 방송통신위원회가 재정을 한 경우에 당해 재정의 내용에 대하여 재정 문서의 정본이 당사자에게 송달된 날부터 60일이내에 소송이 제기되지 아니하거나 소송이 취하된 때에는 당사자 간에 당해 재정의 내용과 동일한 합의가 성립된 것으로 본다.
- ⑤ 방송통신위원회는 재정사건의 처리를 위하여 필요하다고 인정하는 때에는 당사자의 신청 또는 직권으로 다음 각호의 행위를 할 수 있다.
1. 당사자 또는 참고인에 대한 출석의 요구 및 의견청취
 2. 감정인에 대한 감정의 요구
 3. 분쟁사건과 관계가 있는 문서 또는 물건의 제출요구 및 제출된 문서나 물건의 영치
4. 방송통신위원회 소속공무원으로 하여금 당사자의 사업장 기타 분쟁사건과 관련이 있는 장소에 출입하여 관계문서 또는 물건을 조사·열람 또는 복사하게 하는 행위
- ⑥ 방송통신위원회는 재정신청된 사건을 조정예 회부하는 것이 적합하다고 인정하는 때에는 방송분쟁조정위원회에 송부하여 조정하게 할 수 있다.
- ⑦ 제6항의 규정에 의하여 조정예 회부된 사건에 관하여 당사자 간에 합의가 이루어지지 아니한 때에는 재정절차를 속행하고, 합의가 이루어진 때에는 재정의 신청은 철회된 것으로 본다.
- ⑧ 방송통신위원회는 제1항의 규정에 의한 재정신청을 받은 경우에 재정을 하기에 부적합하거나 기타 필요하다고 인정하는 때에는 분쟁사건별로 분과위원회를 구성하여 이에 관한 알선을 할 수 있다.

제76조의8(콘텐츠 동등접근의 실효성 확보를 위한 조치)

- ① 방송사업자는 다음 각호의 어느 하나에 해당하는 행위로서 플랫폼 간 경쟁 및 시청자의 이익을 저해하는 행위를 하거나 계열회사 또는 다른 방송사업자로 하여금 이를 행하도록 하여서는 아니된다.
 - 1. 주요방송프로그램의 제공에 관하여 부당하게 차별을 하거나 협정체결을 부당하게 거부하는 행위
 - 2. 체결된 협정을 정당한 사유 없이 불이행하는 행위
 - 3. 제76조의6 제4항의 규정에 위반하여 주요방송프로그램을 제공하지 않는 행위
- ② 방송통신위원회는 제1항의 규정에 따른 금지사항을 위반한 방송사업자에 대하여 금지행위의 중지, 개선계획의 제출, 방송프로그램의 제공 기타 필요한 시정조치를 명할 수 있다. 이 경우 방송통신위원회는 시정조치를 명하기 전에 당사자에게 기간을 정하여 의견진술의 기회를 주어야 한다. 다만, 당사자가 정당한 사유 없이 이에 응하지 아니하는 때에는 그러하지 아니한다.
- ③ 방송통신위원회는 제1항의 규정에 따른 금지사항의 위반 여부에 대한 사실관계의 조사를 위하여 필요한 경우 대통령령이 정하는 바에 따라 방송사업자에게 자료제출을 요청할 수 있고, 사무처의 직원으로 하여금 방송사업자의 사무소 또는 사업장에 출입하여 조사를 하게 할 수 있다.
- ④ 방송통신위원회는 제2항의 규정에 따라 시정조치를 받은 후 그 정한 기간 내에 이행을 하지 아니하는 방송사업자에 대하여 매 1일당 다음 각호의 금액에 1만분의 3을 곱한 금액을 초과하지 아니하는 범위 안에서 이행강제금을 부과할 수 있다.
 - 1. 제76조의6 제1항에 따른 협약이 체결된 경우 그 계약금액
 - 2. 제76조의6 제4항의 경우 방송통신위원회가 정한 사용대가
- ⑤ 이행강제금의 부과·납부·징수·환급등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다. 다만, 체납된 이행강제금은 국세체납처분의 예에 따라

이를 징수한다.

- ⑥ 방송통신위원회는 제4항 및 제5항의 규정에 의한 이행강제금의 징수 또는 채납처분에 관한 업무를 국세청장에게 위임할 수 있다.

제108조(과태료)

- ① 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자는 3천만원 이하의 과태료에 처한다.

11의3. 제76조의6 제3항의 규정에 의한 신고를 하지 아니한 자

부칙

제1조(시행일) 이 법은 0000년 0월 0일부터 시행한다.

제2조(규제의 존속기한)

- ① 콘텐츠 동등접근에 관한 제76조의6, 제76조의7, 제76조의8의 개정규정은 0000년 0월 0일까지 효력을 가진다.

② 행정규제기본법 제8조제3항의 규정에 의한 심사요청을 거쳐 제1항의 규정에 의한 유효기간이 연장되지 아니하거나 콘텐츠 동등접근에 관한 제76조의6, 제76조의7, 제76조의8의 규정이 0000년 0월 0일까지 개정되지 아니하는 경우에는 제76조의6, 제76조의7, 제76조의8의 규정은 그 효력을 상실한다.

IX. 프로그램 접근규칙 고시(안)

「방송법」 제76조의6 제2항에 따라 주요방송프로그램을 다음과 같이 고시합니다.

년 월 일
송통신위원회위원장

주요방송프로그램

1. 지상파방송사업자의 실시간 방송프로그램
2. 지상파방송사업자가 5%이상의 주식(의결권 없는 주식을 포함한다) 또는 지분을 소유하고 있는 방송채널사용사업자의 실시간 방송프로그램
3. 종합유선방송사업자가 5%이상의 주식(의결권 없는 주식을 포함한다) 또는 지분을 소유하고 있는 방송채널사용사업자의 실시간 방송프로그램
4. 방송채널사용사업자가 종합유선방송사업자의 주식(의결권 없는 주식을 포함한다) 또는 지분을 5% 이상 소유하고 있는 경우 해당 방송채널사용사업자의 실시간 방송프로그램

부칙

이 고시는 고시한 날부터 시행한다.

<참고문헌>

- 강명현, 유료방송 콘텐츠의 다양화 및 안정적 공급을 위한 법제도적 연구, 한국언론학회 2007 봄철 정기학술대회, 2007. 5.
- 권호영, “유료방송시장의 현황과 개선방안”, 유료방송시장의 공정경쟁 이슈와 제도개선 방안 세미나, 국회의원 이상호 토론회 자료집, 2005.
- 권호영 (2005). 유료방송 시장 획정. 제12회 방송통신포럼 “방송·통신융합 시대, 유료방송의 과제와 해결방안” 발표논문.
- 김남심, “FCC, 프로그램접근규칙(PAR) 연장 결정”, 정보통신정책 제19권 21호, 정보통신정책연구원, 2007.
- 김성삼, “방송,통신 융합에 따른 경쟁당국의 역할”, 경쟁법연구 제15권, 한국경쟁법학회, 2007.
- 김종규, “IPTV 상용화에 따른 지상파 동등 접근권”, 한국방송학회 2008 봄철 정기학술대회, 2008.
- 김희수, 김형찬, 변정욱,곽정호, 오기환, “시장지배적 사업자의 필수설비 규제에 대한 법경제학적 접근”, KISDI 연구보고 01-34, 2001.
- 김희수, 김형찬, 김민철, 오기환, 김남심, 이민석, “방송서비스의 다매체화 및 통신방송융합에 따른 공정경쟁 이슈 연구(I)”, KISDI 연구보고 06-06, 2006.
- 김희수, 김형찬, 김민철, 김정현, 오기환, 김남심, 황주연, 이민석, 강유리, “방송서비스의 다매체화 및 통신방송융합에 따른 공정경쟁 이슈 연구(II)”, KISDI 연구보고 07-08, 2007.

김희수, “통신방송 융합의 경쟁영향과 필수요소 접근문제”, 「통신시장」 통권 제68호, KT 경영연구소, 2007.

방송위원회 (2006). 방송산업보고서.

윤상길, 홍종윤, “지상파 위성동시재송신 정책의 논쟁과정과 그 평가”, 「방송연구」 2004년 겨울호, 방송위원회, 2004.

윤충한, 이인찬, 이동현, “케이블TV와 위성방송의 경쟁에 관한 실증연구”, 「정보통신정책연구」 제13권 제4호, 2006.

윤호진, 최세경, “디지털 융합 환경에서 방송영상 콘텐츠의 공정접근과 보편 서비스 연구 방송”, 방송위원회 자유연구 2007-12, 2007.

이봉의, “방송,통신시장의 경쟁: 방송시장의 공정경쟁이슈에 관한 소고”, 「경쟁법연구」 제15권, 한국경쟁법학회, 2007.

이병섭, “종합유선방송과 위성방송의 관계정립방안”, 「방송연구」 2003년 겨울호, 2003.

이상우, “다채널 방송 시장에서 배타적 프로그램 거래 행위에 관한 연구: 미국과 한국 사례의 비교 분석”, 「한국방송학보」 제20권 제1호, 한국방송학회, 2006.

이상우, 이인찬, “다채널 유료방송시장의 경쟁에 관한 연구”, KISDI 연구보고 05-10, 2005.

이상우, 김창완, “융합환경에서의 방송규제 변화 방향: 통신과 방송산업의 규제논리 분석”, KISDI 이슈리포트 06-03, 2006.

- 이상우, 나성현, 정은옥, 김원식, “다채널 방송시장에서의 프로그램 접근에 관한 연구”, KISDI 연구보고06-05, 2006.
- 이상우, 박민수, “다채널 유료방송시장에서 배타적 프로그램 거래행위에 대한 실증적 분석”, 「한국언론학보」 제51권 제5호, 한국언론학회, 2007.
- 이상우, 황준호, 정은옥, 신호철, “융합환경에서 콘텐츠 접근에 관한 연구(I): 국내 유료 TV시장에서 콘텐츠의 동등접근 이슈”, KISDI 이슈리포트 08-07, 2008.
- 이수영, “다매체 TV간 공정경쟁 방안에 관한 연구: 프로그램 접근을 중심으로”, 디지털 컨버전스 시대의 위성방송-대응전략과 정책과제,” 한국방송학회 학술세미나, 2005.
- 이수일, “방송산업에의 경쟁 도입”, 한국개발연구원 정책연구 2006-15, 2006.
- 이수일, “IPTV도입에 따른 방송시장획정 및 경쟁제한행위 사례연구”, 공정거래위원회 연구용역보고서, 2008.
- 이은미, 김도연, 최용준, 신동희, “디지털 지상파 방송 재송신 정책 연구”, 방송위원회 정책연구 2006-6호, 2006.
- 이호영, “방송산업의 시장화에 따른 경쟁법적 쟁점 및 과제”, 「법제연구」 제32호, 한국법제연구원, 2007.
- 장하용, 방송사업자의 불공정거래행위 실태조사 연구, 방송위원회 연구보고서, 2004.
- 정재황, 이윤호, “방송산업에서의 불공정거래행위 규제에 관한 헌법적 고찰”,

「성균관법학」 제18권 제1호, 성균관대학교 비교법연구소, 2006.

지철호 (2006). 지역독점으로 멎든 케이블TV, 경쟁원리 도입해 고친다. 나라경제, 11월호, 96-99.

차성민, “미디어산업에서 경쟁제한성 판단”, 「경쟁법연구」 제11권, 한국경쟁법학회, 2005.

홍대식, “프로그램 수급 관련 유료방송시장 공정경쟁방안 연구: Program Access Rule 도입에 관한 연구”, 방송위원회, 2005.

홍대식, “방송시장에서의 금지행위 규제의 문제점과 개선방안”, 「경제규제와 법」 제1권 제1호, 서울대 공익산업법센터, 2008.

황근, “유료방송시장 콘텐츠 현황 및 평가 - 케이블TV와 위성방송의 채널구성을 중심으로”, 한국언론학회 2007 봄철 정기학술대회, 2007.

황근, “멀티 플랫폼과 공정경쟁: 공생경쟁에서 공정경쟁으로”, 한국방송학회 2008 봄철정기학술대회, 2008.

황상재, “다채널 시대 방송사업자간 공정경쟁 방안 연구”, 한국언론학회 가을 정기학술대회, 2001.

AT&T Services, Inc. And Southern New England Telephone Company v. Rainbow Media Holdings, LLC. Abd Cablevision Systems Corp., Program Access Complaint, Before The FCC, JUNE 18, 2007, 924 PLI/Pat 459 (2008).

Brenner, Daniel L., Monroe E. Price, Michael I. Meyerso, Cable Television

and Other Nonbroadcast Video (West, 2008).

CABLE TELEVISION CONSUMER PROTECTION ACT OF 1991, Senate Report NO. 102-92, (1991).

Cave, Martin, Peter Crowther, Pre-emptive Competition Policy Meets Regulatory Anti-Trust, 26(9) European Competition Law Review 481 (2005).

Chen, Dong and Waterman, David, Vertical Foreclosure in the U.S. Cable Television Market: An Empirical Study of Program Network Carriage and Positioning (October 2005). Available at SSRN: <http://ssrn.com/abstract=843544>.

Chipty, T., "Vertical Integration and Market Foreclosure: Evidence from the Cable Television Industry," Revised version of Ch. 3 of his MIT dissertation, 1994.

Chipty, Tasneem, Vertical Integration, Market Foreclosure, and Consumer Welfare in the Cable Television Industry, 91 The American Economic Review 428 (2001).

Collins, J., Reagan, J. & Abel, J. D. (1983). Predicting cable subscribership: Local factors. Journal of Broadcasting, 27, 177-183.

DeFrancia, Cristian, Ownership Controls In The New Entertainment Economy: A Search For Direction, 7 Virginia Journal of Law & Technology 1 (2002).

- Doyle, C., 1998. Programming in a competitive broadcasting market: entry, welfare and regulation. *Information Economics and Policy* 10 (1998).
- Economides, Nicholas, Public Policy in Network Industries, NYU, Law and Economics Research Paper No. 06-49 (2006).
- Emmons, W. & Prager, R., 1997. The effect of market structure and ownership on prices and services offerings in the US cable television industry. *RAND Journal of Economics*, 28 (4), 732 - 750.
- Farrell, Joseph, Philip J. Weiser, Modularity, Vertical Integration, and Open Access Policies: Toward A Convergence of Antitrust and Regulation in The Internet Age, 17 *Harvard Journal of Law and Technology* 85 (2003).
- Faulhaber, Gerald R., Broadband Deployment: Is Policy in the Way?, In *Broadband: Should We Regulate High-Speed Internet Access?* (Robert W. Crandall, James H. Alaman eds., AEI-Brookings Joint Center for Regulatory Studies, 2002).
- FCC, In the Matter of Annual Assessment of the Status of Competition in the Market for the Delivery of Video Programming, FCC 02-338 (2002).
- FCC, Report and Order and Notice of Proposed Rulemaking, In the Matter of Implementation of the Cable Television Consumer Protection and Competition Act of 1992 FCC 07-169 (2007).
- Ford, G. S. & Jackson, J. D. (1997). Horizontal Concentration and Vertical

Integration in the Cable Industry. Review of Industrial Organization, 12, 501-518.

Geradin, Damien, J. Gregory Sidak, European and American Approaches to Antitrust Remedies and the Institutional Design of Regulation in Telecommunications (December 18, 2003). Available at SSRN: <http://ssrn.com/abstract=351100>.

Glist, Paul, Cable/Video Franchising, January 2008 Edition, 924 PLI/Pat 653 (2008).

Goolsbee, A. & Petrin. A. (2004). The Consumer Gains from Direct Broadcast Satellites and the Competition with Cable TV. *Econometrica*, 72, 2, 351-382.

In re Implementation Of Section 621(a)(1) Of The Cable Communications Policy Act of 1984 as Amended By The Cable Television Protection And Competition Act of 1992: Comments of AT&T Inc., 888 PLI/Pat 429 (2007).

Intven, Hank, Telecommunications Regulation Handbook, (World Bank, 2000).

Karikari, J.A., Brown, S.M. & Abramowitz, A.D. (2003). Subscriptions for direct broadcast satellite and cable television in the US: an empirical analysis. *Information Economics and Policy*, 15, 1, 1-15.

Morris, Deborah H., History and Current Status of The Program Access Provisions, 508 PLI/Pat 723 (1998).

Morris, Deborah L., Program Access Complaint, 578 PLI/Pat 147 (1999).

National Cable & Telecommunications Associations Reply Comments, In re Implementation of the Cable Television Consumer Protection and Competition Act of 1992, Development of Competition and Diversity In Video Programming Distribution: Section 628(c)(5) of the Communications Act, Sunset of Exclusive Contract Prohibition, Before the FCC, CS Docket No. 01-290, January 7, 2002.

National Cable & Telecommunications Associations Comments, In re Implementation of the Cable Television Consumer Protection and Competition Act of 1992, Development of Competition and Diversity In Video Programming Distribution: Section 628(c)(5) of the Communications Act, Sunset of Exclusive Contract Prohibition, Before the FCC, MB Docket No. 07-29, April 2, 2007.

Newman, Craig A., Bruce D. Gelman, Program Access Rules, 494 PLI/Pat 947 (1997).

Nuechterlein, Jonathan E., Philip J. Weiser, Digital Crossroads: American Telecommunications Policy in the Internet Age, (The MIT Press, 2007).

OECD, Policy Considerations For Audio-Visual Content Distribution in a Multiplatform Environment, DSTI/ICCP/TISP(2006)3/Final (2007)

OECD, IPTV: Market developments and regulatory treatment, DSTI/ICCP/CISP(2006)5/FINAL (2007).

OFCOM, Market Definition and Market Power in Pay TV, Annex to pay

TV market investigation Consultation, 2007.

Olson, James W., Lawrence J. Spiwak, Can Short Term Limits on Strategic Vertical Restraints Improve Long Term Cable Industry Market Performance?, 13 *Cardozo Arts & Entertainment Law Journal* 283 (1995).

Pereira, M. M. (2003). Vertical and horizontal integration in the media sector and EU competition law.

Reveal, Ernest I., Tod R. Dubow, Competitive Issues in Cable: Mergers, Program Access Disputes, Predatory Pricing, 437 *PLI/Pat* 271 (1996).

Riordan, M. H. (2005). Competitive Effects of Vertical Integration. Discussion Paper No.: 0506-11. Department of Economics. Columbia University.

Saylor, David J., Programming Access and Other Competition Regulations of The New Cable Television Law and The Primestar Decrees: A Guided Tour Through The Maze, 12 *Cardozo Arts and Entertainment Law Journal* 321 (1994).

Singer, Hal J., J. Gregory Sidak, Vertical Foreclosure in Video Programming Markets: Implications for Cable Operators, 6 *Review of Network Economics* 348 (2007).

Sinel, Norman M., et al., Recent Developments In Cable Law, 889 *PLI/Pat* 9 (2007).

Waterman, David, Vertical Integration and Program Access in The Cable Television Industry, 47 Federal Communications Law Journal 511 (1995).

Waterman, David, Andrew A. Weiss, The effects of vertical integration between cable television systems and pay cable networks, 72 Journal of econometrics 357 (1996).

Wise, Andrew Stewart, Kiran Duwadi, Competition Between Cable Television And Direct Broadcast Satellite: The Importance of Switching Costs And Regional Sports Network, 1 Journal of Law and Economics 679 (2005).

Waldfogel, J. (2002). Consumer Substitution among Media. FCC Working Paper.

Yoo, Christopher S., Vertical Integration and Media Regulation In the New Economy, 19 Yale J. on Reg. 171 (2002).

Zuckman, Harvey L., Robert L. Corn-Revere, Robert M. Frieden, Charles H. Kennedy, Modern Communications Law, (West Group, 1999).

http://ec.europa.eu/comm/competition/speeches/text/sp2003_009_en.pdf

방송통신위원회 정책 2008-14

방송채널사용사업자의 채널제공규제방안 연구

발행일 2008년 12월 (비매품)

발행인 최시중

발행처 방송통신위원회
서울특별시 종로구 세종로 20 방송통신위원회
대표전화: 02-750-1114
E-mail: webmaster@kcc.go.kr
Homepage: www.kcc.go.kr

인쇄처 (주)서등
